

LA RÉFORME
DE LA
LOI DE CADENAS
EN FRANCE

Thèse pour le Doctorat

(SCIENCES POLITIQUES ET ÉCONOMIQUES)

présentée et soutenue le jeudi 26 novembre 1931, à 14 heures

PAR

CH. MERVEILLEUX DU VIGNAUX

Président : M. ALLIX.

Suffragants : { MM. TRUCHY.
 ROGER PICARD.

POITIERS
SOCIÉTÉ FRANÇAISE D'IMPRIMERIE
6 et 8, rue Henri-Oudin, 6 et 8

—
1931

LA RÉFORME
DE LA
LOI DE CADENAS
EN FRANCE



Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41552008_0057

LA RÉFORME
DE LA
LOI DE CADENAS
EN FRANCE

Thèse pour le Doctorat

(SCIENCES POLITIQUES ET ÉCONOMIQUES)

présentée et soutenue le jeudi 26 novembre 1931, à 14 heures

PAR

CH. MERVEILLEUX DU VIGNAUX

Président : M. ALLIX.

Suffragants : { MM. TRUCHY.
 ROGER PICARD.

POITIERS
SOCIÉTÉ FRANÇAISE D'IMPRIMERIE
6 et 8, rue Henri-Oudin, 6 et 8

—
1931

*La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation
aux opinions émises dans les thèses, ces opinions doivent être
considérées comme propres à leurs auteurs.*



BIBLIOGRAPHIE

- E. ALLIX. *Traité de Science des Finances*. Paris, Rousseau, 6^e édition, 1931.
- ARNAUNÉ. *Le commerce extérieur et les tarifs des douanes*, Paris, Alcan, 1911.
- BOULET. *Cours de législation et de réglementation douanière*. Poitiers, Oudin, 1928. Supplément 1930.
- CARRÉ DE MALBERG. *Contribution à la théorie générale de l'Etat*. Paris, Sirey, 1920.
- P. DAMIANI. *Notes sur la protection douanière et les caractères généraux du régime douanier français*. Edition Fiscado, 52, rue Madame, Paris.
- P. ELBEL. *Le projet de trêve douanière et la Convention de Genève du 24 mars 1930*. Publication du C.A.E.D., Paris, 1930.
- FONTANA RUSSO. *Traité de politique commerciale*. Paris, Giard et Brière, 1908.
- C.-J. GIGNOUX. *L'Après-guerre et la Politique commerciale*. Paris, Armand-Colin, 1924.
- J. NAUDIN. *Les accords commerciaux de la France depuis la guerre*. Sirey, 1928.
- NOGARO ET MOYE. *Le régime douanier de la France*. Sirey, 1931.
- PALLAIN. *Les douanes françaises*. Paris, Paul Dupont, 2^e édit., 1913.
- J. PROIX. *La Politique douanière de la France, 1927-1931*. Publication du C.A.E.D., Paris, 1931.
- Règlement de la Chambre des Députés*. Paris, imprimerie de la Chambre des députés, 1928.

PÉRIODIQUES

- E. ALLIX. *Revue politique et parlementaire*, 10 février 1930. La loi du 1^{er} décembre 1929.
- P. BASTID. La récente réforme douanière *Rev. pol. et parl.*, 10 septembre-10 octobre 1928.
- BOULLENGER. La question du lait, *Rev. pol. et parl.*, 10 février, 1930.
- VICOMTE DE FELS. La politique du blé, *Revue de Paris*. 1^{er} août 1931.
- MAQUENNE. La farce du cadenas, *Capital économique* du 25 avril 1931.

NADAUD. *La loi ducadenas et ses méfaits*. Cote Bodenheimer, 6 mai 1931.
NÉRON. *La loi douanière dite du cadenas*. Rev. pol. et parl., 10 juin 1931.

Les Annales des Douanes.

Bulletin des Halles et Marchés.

Bulletin quotidien d'Information du Boulevard Saint-Germain.

Bulletin international des douanes.

Bulletin mensuel de l'Institut International de statistique de la Haye.

Bulletin de la statistique générale de la France.

L'Europe nouvelle.

Le Journal des Contributions indirectes.

Revue « Commerce ».

Revue « Actualités ».

Revue « Moniteur officiel du Commerce et de l'Industrie. »

INTRODUCTION

La déclaration des droits de l'homme du 26 août 1789 a posé dans son article 14 le principe que « tous les citoyens ont le droit de constater par eux-mêmes ou par leurs représentants la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi, d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée ».

Méconnue sous le Consulat et l'Empire, cette règle fut à nouveau affirmée dans la charte constitutionnelle du 4 juin 1814. Elle reçoit aujourd'hui une application rigoureuse dans tous les domaines de la fiscalité, mais elle subit en matière douanière certaines dérogations justifiées par la nature du droit de douane qui a pour objet non seulement de procurer des ressources au Trésor, comme les autres impôts, mais encore de constituer un moyen de protection, soit au bénéfice du commerce et de l'industrie, soit au profit de la consommation.

Pour être efficaces, des mesures de cet ordre doivent être établies plus rapidement que ne le permettrait l'exercice normal des prérogatives des Chambres, tant en ce qui concerne les projets de loi d'initiative gouvernementale que les propositions de loi d'initiative parlementaire. Le pouvoir exécutif a donc reçu par délégation le droit d'édicter par décret des prohibitions, des surtaxes et des dégrèvements. Le plus souvent, son intervention doit être, par la

suite, soumise à la ratification du Parlement, mais parfois elle revêt un caractère définitif. Il convient d'envisager brièvement l'un et l'autre cas.

A. — DÉCISIONS QUE PEUT PRENDRE LE GOUVERNEMENT
A TITRE DÉFINITIF AU MOYEN D'UN DÉCRET.

1^o Prohibitions d'entrée et de sortie :

a) Le gouvernement peut prohiber l'entrée d'animaux ou de végétaux susceptibles d'attirer en France des maladies contagieuses ; il peut aussi prendre les mesures pour empêcher l'importation des animaux atteints de maladies contagieuses.

Loi du 21 juin 1898, art. 57.

b) Le gouvernement peut interdire toute importation de pigeons étrangers.

Loi du 22 juillet 1896, art. 5, cod. art. 23.

c) Le gouvernement peut interdire l'exportation des armes et des munitions de toute espèce.

Loi du 13 avril 1895, art. 2, cod. art. 27.

2^o Fixation des droits :

a) Le gouvernement est autorisé à appliquer par décret le tarif minimum :

1. Aux marchandises originaires de pays qui consentent à appliquer aux produits français le traitement de la nation la plus favorisée.

Loi du 29 déc. 1891, cod. art. 14 a.

2. Aux marchandises originaires de pays qui feront bénéficier les produits français d'avantages corrélatifs et leur appliqueront les tarifs les plus réduits.

Loi du 11 janvier 1892, cod. art. 14 b.

3. A certains produits d'origine ou de nature déterminée.

Lois du 30 juin 1893 et du 29 mars 1910, cod. art. 14 c et d.

b) En cas de mobilisation, le gouvernement peut suspendre les taxes douanières sur les grains, le froment, les viandes salées et les légumes.

Loi du 12 juillet 1906, cod. art. 10.

c) Les produits originaires d'Allemagne et importés en France au titre des prestations en nature peuvent bénéficier par décret d'une exonération totale ou partielle des droits de douane.

Loi du 24 mars 1928, art. 3.

d) Le gouvernement fixe par décret les tarifs douaniers coloniaux différents du tarif métropolitain :

Loi du 7 mai 1881, cod. art. 320.

Loi du 11 janvier 1892, cod art. 314 et 319.

Loi du 30 juillet 1900, cod. art. 330.

Loi du 19 avril 1904, cod. art. 322.

Loi du 31 décembre 1909, cod. art. 312.

Loi du 11 novembre 1912, cod. art. 314.

Loi du 19 avril 1924, cod. art. 316.

3° Le gouvernement possède des pouvoirs généraux de réglementation qu'il tient en particulier de la loi du 29 mars 1910, art. 6, cod. art. 21.

B. — MESURES QUE LE GOUVERNEMENT PEUT PRENDRE, MAIS SEULEMENT A TITRE PROVISOIRE, ET QUI EXIGENT UNE APPROBATION ULTÉRIEURE DU PARLEMENT.

1° Le chef du pouvoir exécutif possède le droit de négocier les traités de commerce d'après l'article 8 de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875.

2° Prohibitions :

Le gouvernement peut suspendre l'exportation des pro-

duits du sol et de l'industrie nationale, mais seulement en cas d'urgence.

Loi du 17 décembre 1814, art. 34, cod. art. 26.

3^o Modification de droits :

a) Le gouvernement peut provisoirement, et seulement en cas d'urgence, déterminer les droits d'exportation auxquels seront assujettis les produits du sol et de l'industrie nationale.

Loi du 17 décembre 1814, art. 34, cod. art. 13.

b) Il a été enfin prévu plusieurs cas où le gouvernement aurait la possibilité de favoriser ou au contraire d'entraver le commerce d'importation :

1. Réduction de droits :

1^{er} Cas : Des décrets peuvent en cas d'urgence réduire les droits sur les matières premières nécessaires aux manufactures.

Loi du 17 décembre 1814, art. 34, cod. art. 17.

2^e Cas : Dans les circonstances exceptionnelles et quand le prix du pain s'élève à un taux menaçant pour l'alimentation, le gouvernement peut, en l'absence des Chambres, suspendre en tout ou partie les droits d'entrée sur les grains, les farines, les semoules et les féculs.

Loi du 29 mars 1887, cod. art. 8.

2. Majoration de droits :

1^{er} Cas : Le gouvernement peut élever les droits de douane applicables aux navires et aux marchandises originaires de pays qui feraient supporter aux produits français un traitement défavorable.

Loi du 29 mars 1910, art. 3 et 4, cod. art. 17 et 352.

2^e Cas : Le gouvernement a été autorisé, sous l'empire de

la situation monétaire de 1926, à procéder à un rajustement des tarifs douaniers.

Loi du 3 août 1926, cod. art. 6.

3^e CAS : Enfin la loi du 13 décembre 1897, modifiée par la loi du 1^{er} décembre 1929, elle-même complétée par les lois du 19 mars, du 15 avril et du 4 juillet 1931 (cod. art. 11), a donné au gouvernement le droit de relever par décret les tarifs douaniers applicables à un certain nombre de produits agricoles.

Cette dernière disposition, imitée du *Catenaccio* italien, porte également en France le nom de loi de Cadenas. Elle permet au pouvoir exécutif de fermer rapidement la frontière aux produits étrangers afin d'éviter pendant la discussion devant les Chambres l'accumulation des stocks qui pourraient, par la suite, peser sur les cours. Mais comme cette procédure, à l'inverse des autres dérogations aux pouvoirs financiers du Parlement, n'a pas été réservée à des circonstances exceptionnelles, elle a été entourée de garanties destinées à écarter les conséquences préjudiciables à ceux que la modification des droits pourrait atteindre.

Ce sont ces garanties qui donnent à la loi de cadenas son caractère particulier et qui la distinguent des autres interventions du pouvoir exécutif en matière douanière ; en effet, non seulement le Parlement doit approuver dans un délai déterminé les mesures prises par le gouvernement, mais encore, s'il ne se prononce pas pour leur ratification, les droits ou les suppléments de droit perçus entre le jour où le décret a été promulgué et celui où les Chambres sont appelées à se prononcer, devront être restitués.

La loi de cadenas présente donc trois caractéristiques :

1^o Elle a pour objet d'éviter la spéculation ;

2^o La procédure qu'elle édicte est obligatoire pour tous les relèvements de droit sur les produits énumérés par la loi

sans qu'il y ait lieu de distinguer les raisons pour lesquelles ces tarifs sont relevés.

3^o La perception du supplément de droit est provisoire ; elle peut donner lieu à un remboursement total ou partiel suivant la décision du Parlement sans qu'il y ait eu erreur ni illégalité, ce qui constitue une exception dans le système fiscal français.

Ces caractéristiques apparaîtront mieux encore si l'on envisage la législation des pays qui utilisent une disposition analogue à la loi du 13 décembre 1897.

C'est en effet à l'étranger qu'il convient de rechercher l'origine de la procédure du cadenas. L'étude des lois de 1897 et de 1929, de leurs extensions et des applications qui en ont été faites, montrera dans quelle mesure ont évolué les conceptions qui, en faisant adopter cette procédure, avaient strictement limité le domaine de son application.

L'étude de la loi de cadenas comportera donc trois parties :

I. La législation étrangère.

II. Le régime du cadenas en France.

III. Les applications de la procédure du cadenas et les tendances nouvelles qu'elles manifestent.

PREMIÈRE PARTIE

ÉTUDE DU CADENAS A L'ÉTRANGER

La législation étrangère a manifestement inspiré l'introduction du cadenas en France. M. Renault-Morlière, dans son rapport déposé le 9 juillet 1896 à la Chambre des députés au nom de la commission des Douanes, y consacre un long exposé. A la discussion du projet de loi au Parlement, partisans et adversaires du cadenas en ont tiré les uns des arguments en faveur de cette procédure, les autres, des raisonnements contraires à son adoption. En réalité, les différences entre les régimes constitutionnels des pays qui avaient été envisagés rendaient les comparaisons difficiles. S'il existait partout une loi ou une coutume permettant au gouvernement d'élever les droits de douane à l'entrée des produits étrangers, on ne rencontrait nulle part une disposition dont le but et les caractéristiques fussent aussi précis que ceux de la loi que les auteurs du projet voulaient introduire en France, soit qu'une telle procédure ne présentât pas un caractère exceptionnel, soit qu'elle n'eût pas uniquement pour objet d'éviter la spéculation. Plus rarement encore le principe de la restitution des droits était admis et respecté.

Aujourd'hui encore, il convient de distinguer parmi les législations étrangères, celles qui comportent une procédure

de cadenas comme l'ont définie la loi et la jurisprudence françaises et celles plus nombreuses qui disposent d'autres moyens d'action vis-à-vis du commerce extérieur pour la défense des intérêts nationaux.

§ 1. Pouvoirs du gouvernement qui ne s'exercent pas au moyen d'une véritable procédure de cadenas.

1. Le rôle du Parlement dans l'établissement des droits de douane ne présente pas la même importance dans tous les pays. Les assemblées élues ont partout acquis le contrôle des tarifs douaniers comme celui de toutes les impositions. Néanmoins, le gouvernement a parfois conservé en matière douanière le pouvoir de modifier les droits à l'entrée et à la sortie des marchandises dans une proportion déterminée. Il en est ainsi au Portugal et en Argentine.

Une motion présentée par M. Brunet à la Conférence Economique Internationale de Genève du mois de mai 1927 prévoyait une réforme qui aurait abouti en pratique à des résultats analogues. Il s'agissait de simplifier l'établissement des tarifs douaniers spécifiques. Le délégué belge proposait de réserver à l'Administration la fixation des tarifs applicables aux marchandises sur la base d'un taux de protection de principe voté par le Parlement ; le gouvernement pourrait ainsi, sous prétexte de rétablir l'application de ce taux, profiter de toutes les fluctuations des cours pour modifier les droits de douane, par exemple dans le sens du renforcement des droits.

Les Etats-Unis offrent également l'exemple d'un partage des attributions entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif. La clause dite « élastique » du tarif américain autorise le Président, dans les 60 jours qui suivent la réception du rapport de la commission parlementaire du tarif, à décider par proclamation :

1° L'application des taux qui y sont recommandés, s'il lui paraît que tels taux et tels changements de tarif sont nécessaires pour équilibrer des différences semblables dans le coût de la production.

2° La non-application de ces taux et de ces changements, s'il est d'avis contraire.

Ainsi, sans avoir l'initiative des modifications de droit, le Président de l'Union dispose d'une procédure simplifiée pour ajuster les tarifs douaniers aux besoins de la consommation ou à l'intérêt de la production. En fait, il exerce surtout ses pouvoirs dans le sens de l'abaissement des droits.

2. Les législations qui donnent de telles prérogatives au pouvoir exécutif sont rares. Au contraire, nombreuses sont celles qui reconnaissent au gouvernement le droit d'édicter des surtaxes pour compenser le traitement désavantageux que subiraient les produits nationaux : elles n'appliquent pas davantage une mesure de cadenas ; cependant le rapporteur de la loi française de 1897 avait cité en exemple la Belgique, l'Allemagne et la Suisse (1).

En Belgique, la loi du 21 mars 1846 autorise le gouvernement :

1° A établir des surtaxes dans certains cas déterminés.

2° A soumettre à des droits plus élevés ou à prohiber à l'entrée les objets de toute nature qui proviennent des pays où les produits de l'industrie belge se trouvent prohibés ou fortement imposés. Ces arrêtés doivent être soumis à l'approbation des Chambres avant la fin de la session si elles sont réunies, sinon à la session suivante. Ils ont effet jusqu'à la décision du pouvoir législatif.

En Allemagne, il n'existait avant la loi du 21 mars 1931 aucune disposition permettant au gouvernement de percevoir immédiatement et par provision des taxes douanières

(1) *J. O.*, Déb. parl., 19 juin 1897, p. 1561 et s.

dont on n'aurait pas demandé en même temps le vote définitif aux Chambres : cependant la loi d'Empire du 18 mai 1895, art. 1^{er}, prévoit comme en Belgique qu'une ordonnance soumise immédiatement au Reichstag peut décréter l'établissement d'une surtaxe allant jusqu'à 100 % du droit d'entrée ordinaire sur les articles provenant de pays qui traitent les marchandises allemandes moins favorablement que celles d'autres pays.

Comme en Belgique, cette mesure doit être abrogée si les Chambres ne donnent pas leur assentiment. Il en est de même en Suisse où l'Assemblée fédérale doit approuver les mesures prises en vertu de la loi sur les douanes du 28 juin 1893, art. 35, qui donne compétence au Conseil fédéral pour augmenter dans la mesure qu'il jugera convenable les taux des tarifs des douanes pour les marchandises provenant de pays avec lesquels la Suisse n'est pas en relations de commerce sur le pied de la nation la plus favorisée ou qui frappent les produits suisses de droits particulièrement élevés. Au surplus, le régime du cadenas s'adapterait mal à la Constitution helvétique. Il ne suffit pas, en effet, pour être applicable qu'une loi ait été votée par les Chambres, il faut qu'aucune demande de votation populaire n'ait été formulée à son sujet (1). Une fois cependant (2), les Chambres ont autorisé le gouvernement à percevoir immédiatement des droits supplémentaires sur les tabacs, à condition de rembourser la différence entre l'ancien et le nouveau tarif dans le cas où la loi serait rejetée par le vote populaire. En fait, aucune demande de referendum ne fut introduite.

3. Plusieurs législations autorisent enfin le gouvernement à élever certains droits de douane ou à les abaisser dans le cas de « circonstances exceptionnelles » ou « extraordinaires », ou encore quand des raisons d'urgente et absolue

(1) Art. 89 de la Constitution fédérale suisse.

(2) Loi du 20 juin 1879.

nécessité l'exigent. Prévues en des termes aussi vagues, les dispositions de cette importance ont donné lieu aux interprétations les plus diverses et à des applications tantôt restreintes et tantôt fort étendues. La France d'une part, l'Italie d'autre part, fournissent l'exemple de l'une et l'autre tendance.

Dans les cas où la loi française autorise une mesure de cet ordre (art. 34, § 2, de la loi du 17 décembre 1814, et art. 1^{er} de la loi du 29 mars 1887, cod. art. 7 et 8), l'application en a toujours été limitée au cas de guerre ou de crise particulièrement grave atteignant l'industrie nationale. L'auteur de l'article 1^{er} de la loi du 29 mars 1887, M. Bernard-Lavergne, ne prévoyait que deux cas exceptionnels : en temps de paix, des circonstances atmosphériques particulièrement défavorables ; en temps de guerre, l'abandon des campagnes par la plus grande partie des agriculteurs au moment où les récoltes seraient encore pendantes ; mais les termes mêmes de la loi : « Dans les circonstances exceptionnelles et quand le prix du pain s'élève à un taux menaçant pour l'alimentation publique », prouvent que l'on n'a pas entendu limiter les raisons pour lesquelles le gouvernement pourrait intervenir en présence d'une élévation du prix du pain, et que son action trouverait une justification suffisante si le prix mondial des céréales augmentait ou si, pour une cause quelconque, les facultés commerciales des pays fournisseurs de denrées alimentaires étaient entravées.

Il convient, semble-t-il, de ne pas donner une interprétation plus restrictive au § 2. de l'article 34 de la loi du 17 décembre 1814 relative aux matières premières nécessaires aux manufactures. Néanmoins, il n'existe plus en France de disposition en vertu de laquelle des circonstances extraordinaires autoriseraient un relèvement des droits de douane.

Il en va tout autrement en Italie, et la loi du 31 janvier 1926 n° 100 sur la « Faculté pour le pouvoir exécutif d'é-

dicter des règles juridiques » prévoit dans son article 3 qu'un décret royal pourra édicter des règles ayant force de loi « dans les cas extraordinaires où des raisons d'urgence et absolue nécessité l'exigent ». La décision sur la nécessité et l'urgence n'est soumise à aucun autre contrôle que le contrôle politique du Parlement.

Au moins en ce qui concerne la tarification douanière, cette loi a confirmé un état de fait. En Italie, comme ailleurs, on a toujours considéré que les perceptions fiscales nécessitaient l'intervention du pouvoir législatif, mais le gouvernement a toujours apporté à cette règle les exceptions que lui semblaient comporter les circonstances particulièrement graves. M. Fontana Russo cherche à les définir de la façon suivante (1) :

« Supposons que l'on soit près de la date du paiement des intérêts de la dette publique et que le Trésor n'ait pas encore recueilli les fonds nécessaires ou encore que de graves incidents internationaux fassent prévoir l'éventualité d'une guerre prochaine dont la préparation financière doive être faite rapidement. L'urgence, dans des cas analogues, exclut la possibilité de recourir aux moyens ordinaires pour augmenter les recettes. L'augmentation du taux de l'impôt ne produit un effet sensible pour le Trésor qu'après un laps de temps assez long. Au contraire, l'application d'un droit d'entrée surélevé peut être immédiate et un rendement plus fort est aussitôt recueilli. Le Trésor en bénéficie tout de suite et peut, au moins en partie, satisfaire aux obligations urgentes de l'Etat ».

Il conclut :

« Dans ces cas, on viole la constitution, il est vrai, mais c'est pour préserver l'Etat des désastres d'une faillite ou d'une guerre malheureuse. »

Quand ses finances ont traversé des périodes critiques,

(1) Fontana Russo, *Traité de Politique commerciale*, p. 513.

l'Italie a donc pris le parti facile d'élever ses tarifs douaniers ; on compte 7 décrets de cette nature entre 1885 et 1894. Ces interventions répétées n'ont pas soulevé les protestations unanimes qui les auraient accueillies dans certains autres pays où seules des considérations de politique commerciale et non pas des nécessités purement fiscales autorisent le gouvernement à modifier les droits de douane afin de faire face à la situation exceptionnelle de la production ou de la consommation. Quoi qu'il en soit, il paraît difficile de rattacher au régime de ces interventions celui de la loi française du 13 décembre 1897.

§ 2. Pouvoirs du gouvernement s'exerçant au moyen d'une véritable procédure de cadenas.

Il faut distinguer parmi les pays qui utilisent la procédure du cadenas ceux qui peuvent appliquer ce régime à toutes les marchandises et ceux qui disposent d'un cadenas limité à certains produits.

1. Deux pays : l'Italie et la Grande-Bretagne, fournissent l'exemple de la première catégorie.

L'étude du *Catenaccio* italien présente des difficultés particulières, non seulement parce qu'il n'a été prévu par aucun texte spécial, mais encore parce que la même procédure a été utilisée dans les cas où, comme on l'a vu plus haut, le gouvernement cherchait dans l'élévation des tarifs douaniers les ressources qui lui étaient nécessaires. La première ordonnance de cadenas fut prise en 1885 sous l'empire de cette dernière préoccupation. On en a même relevé des applications plus extraordinaires : un décret du 21 février 1894 (1) élève les droits de douane inscrits dans cinq

(1) Cité par M. Viger, *J. O.*, Débats parlem. Chambre, 26 juin 1897, p. 1678.

articles du tarif général. L'application d'une pareille mesure édictée avant la sanction législative se justifie par la nécessité de prévenir les importations qui ne manqueraient pas de se produire en abondance durant le temps des débats parlementaires si l'ancien tarif était maintenu jusqu'à la promulgation régulière de la loi. Le décret, dans cette première partie, applique normalement le *catenaccio* ; il le détourne complètement de son but dans une seconde partie où l'on trouve deux prescriptions applicables à des taxes intérieures : l'une d'elles relève le prix du sel, monopole d'Etat, l'autre le droit de vente sur les spiritueux. La légalité de ces interventions gouvernementales fut d'ailleurs contestée en vertu de l'article 30 du statut du royaume qui prescrit que « Nul tribut ne peut être imposé ou recouvré s'il n'a pas été consenti par la Chambre et sanctionné par le roi ».

Enfin le supplément de droit ne fut pas restitué quand le Parlement refusa de sanctionner une ordonnance royale relevant les tarifs douaniers. Les Chambres en supprimant cette perception pour l'avenir seulement prenaient ainsi une décision peu conforme à l'application logique du *cadenas*.

Plus rationnelle est la coutume anglaise. Il existe, en effet, une procédure spéciale dont le chancelier de l'Echiquier dispose pour l'établissement de tout impôt. Comme elle s'applique par là même aux taxes douanières, on a l'habitude de considérer que l'Angleterre possède un *cadenas* général comme l'Italie. Il convient, cependant, de remarquer que les pouvoirs du gouvernement ne peuvent s'appliquer qu'à un nombre réduit de marchandises, car jusqu'à ces dernières années le tarif douanier anglais n'a comporté qu'un petit nombre d'articles : le tabac, le café, le cacao, la chicorée, les eaux-de-vie, les vins, la bière ; et ces produits ne supportaient qu'un droit d'accise fiscal et non protecteur. Les denrées de consommation courante : le blé,

la viande, ne sont pas taxées et, par conséquent, ne peuvent être visées par le cadenas, fût-il général. Au surplus, dans les cas où il peut intervenir, le gouvernement doit se conformer à des règles très strictes qui constituent des garanties efficaces.

Lorsqu'il veut relever un droit de douane, le chancelier de l'Echiquier, sous sa responsabilité personnelle, ordonne aux agents des douanes de percevoir dès le lendemain matin les nouveaux droits tels qu'il a décidé de les établir. La forme de cet ordre est la suivante :

« Le Board vous prescrit de donner effet dès la date de réception du présent ordre aux modifications suivantes du tarif de telle marchandise, conformément à la résolution qui sera proposée par le chancelier de l'Echiquier à la Chambre des Communes cette nuit, savoir... »

Suit le détail des nouveaux droits.

En même temps donc, le chancelier soumet aux Communes un projet de résolution. Constituée en Comité des subsides, la Chambre basse se prononce sur ce projet ; elle l'approuve toujours, quitte à se livrer par la suite à un examen très approfondi de la question. Plus tard, peut-être au bout de quelques mois, le Parlement se prononce sur l'augmentation des droits. Si, malgré le préjugé favorable qui résulte de l'approbation donnée au projet du chancelier de l'Echiquier par le Comité de la Chambre entière, ce relèvement est rejeté, le supplément de taxe est restitué aux déclarants. En pratique, cette restitution n'a jamais soulevé de difficultés.

2. Enfin, dans un certain nombre de pays, le gouvernement dispose d'une procédure de cadenas fondée, non plus sur une coutume comme en Angleterre et en Italie, mais sur une loi qui limite le nombre des produits auxquels cette mesure est applicable. Il convient de citer, en dehors des législations qui ont imité en la matière la loi française de 1897, la plus

ancienne et la plus récente de ces dispositions : l'article 60 de la constitution suédoise de 1809 et la loi allemande du 28 mars 1931 sur les modifications douanières.

a) En Suède, la Constitution excepte les droits de douane sur les grains des impositions publiques obligatoirement soumises au vote des Etats du royaume. Cette mesure, rarement utilisée, a pour objet d'éviter les exigences exagérées des représentants des cultivateurs au Parlement et de déjouer les calculs des spéculateurs.

b) En Allemagne, le tarif douanier revêtant la forme d'une loi, il n'est possible de lui apporter des modifications qu'après assentiment parlementaire.

Or l'article 1^{er} de la loi du 28 mars 1931 (1) est venu accorder au gouvernement du Reich pleins pouvoirs en matière douanière pour autant qu'il n'en devra pas résulter de difficultés de politique commerciale avec l'étranger. Ces pleins pouvoirs sont strictement réservés au premier chapitre du Tarif douanier allemand, c'est-à-dire aux « produits de l'agriculture et de l'économie forestière, autres produits animaux et végétaux, produits alimentaires et produits destinés à la consommation ». L'article 4 de la loi prévoit une double et singulière limitation à l'utilisation des pouvoirs du gouvernement :

« L'autorisation prévue par l'article 1^{er}, alinéa 3, ne sera plus valable au cas de démission du cabinet Brüning. Dans ce cas, les modifications apportées au tarif douanier seront abrogées à l'expiration du troisième mois qui suivra la formation du nouveau Cabinet, si du moins les droits de douane modifiés n'ont pas fait l'objet de conventions commerciales avec d'autres Etats. »

L'Allemagne possède donc une sorte de cadenas purement temporaire, moins destiné à éviter les abus de la spéculation

(1) R. G. Bl. Teil 1. 1931, n° 13.

qu'à donner à un gouvernement déterminé le moyen de procéder à une expérience de fixation générale des prix. On verra dans la troisième partie que le ministre de l'Agriculture en a largement usé.

Précédemment, divers textes législatifs avaient, par ailleurs, conféré au gouvernement la possibilité de régler par décret le statut douanier de certains produits nommément désignés (1).

Il convient de rapprocher de la législation allemande un projet de loi qui a été déposé à la Chambre des représentants par le gouvernement hollandais au mois de septembre 1931. Il a pour objet d'accorder temporairement au pouvoir exécutif la faculté de prendre des mesures de défense contre la concurrence artificielle de l'étranger, sans avoir à se concerter au préalable avec le Parlement, comme le veut la règle en matière fiscale.

Ces pouvoirs spéciaux ont été prévus sous deux formes qui sont :

1° La perception d'une taxe particulière d'entrée dont le maximum est fixé à cinq fois le droit du tarif ordinaire ;

2° La restriction des importations par la fixation d'un contingent applicable aux produits originaires de pays qui mettraient en œuvre des mesures de dumping.

Ces dispositions seront prises au moyen d'une ordonnance ministérielle après avis du conseil des ministres et d'une commission spéciale en partie nommée par la Couronne qui entendra préalablement les intéressés.

Les mesures ne seront valables que pendant un an et ne pourront être prolongées que par une deuxième ordonnance après un nouvel examen complet.

Les Pays-Bas pratiquaient jusqu'ici une politique économique libérale. Ils disposeront bientôt d'une sorte de cadenas

(1) Loi du 14 avril 1930 sur la fixation du droit d'entrée sur les seigles et le froment.

Loi du 14 avril 1930 sur la fixation du droit de douane sur le porc.

temporaire comme le cadenas allemand, mais applicable à toute les marchandises, qui leur permettra peut-être d'exercer également des mesures de représailles contre les pays qui traitent leurs produits d'une manière défavorable.

c) Enfin la loi du 13 décembre 1897 a introduit en France le régime du cadenas limité à certains produits agricoles. Au moment où elle a été votée, ses auteurs, en prouvant sa nécessité, ont montré qu'elle ne constituait pas une innovation dans la législation française; ils l'ont entourée de garanties afin de répondre aux arguments d'ordre pratique qui leur avaient été opposés.

Depuis lors la loi de 1897 a subi un certain nombre de modifications sollicitées par les divers intérêts agricoles qui exigent une protection sans cesse plus efficace, et l'évolution des idées en cette matière n'est pas, semble-t-il, encore complètement achevée.

Les antécédents de la loi de 1897, les caractéristiques du cadenas français, les réformes de 1929 et 1931, telles sont les trois divisions de la seconde partie de cette étude, partie consacrée au régime de la loi de cadenas en France.

DEUXIÈME PARTIE

LE RÉGIME DE LA LOI DE CADENAS EN FRANCE

CHAPITRE PREMIER

LES ANTECEDENTS DE LA LOI DU 13 DÉCEMBRE 1897

§ 1^{er}. — Situation antérieure à la loi du 29 floréal de l'an X.

Avant 1789, il était du droit de l'Etat d'établir à son gré le régime des importations et des exportations. Le gouvernement modifiait suivant les intérêts du pays le sens des courants commerciaux. Les importations demeuraient alors très peu importantes. Une partie des terres, les prés et les vignes étaient exempts de droit et les privilèges exonéraient les terres seigneuriales pour trois charrues par propriété. Ainsi les cultivateurs qui se livraient à la culture des céréales supportaient seuls la plus grande partie des charges de l'agriculture ; les soles de blé étaient minimales et il n'y avait pas lieu, pour l'Etat, d'examiner les protections à accorder au commerce des blés. La suppression des privilèges donna en 1789 une grande extension à la culture des céréales ; dès lors, l'Etat eut à sauvegarder des intérêts toujours plus importants. La loi du 29 floréal de l'an X lui en donna les moyens.

§ 2. — La loi du 29 floréal an X (19 mai 1802).

Cette loi est ainsi rédigée :

« Article premier. — Le gouvernement pourra provisoirement hausser ou baisser les taxes des douanes, établir ou défendre des entrepôts, prohiber ou permettre l'importation de toutes marchandises sous les peines de droit.

« Article 2. — Les modifications seront délibérées et arrêtées suivant les formes usitées pour les règlements d'administration publique. Elles seront présentées en forme de projet de loi au Corps législatif avant la fin de sa session s'il est assemblé ou à sa session la plus prochaine s'il ne l'est pas. »

Le Premier Consul, instaurant un gouvernement autoritaire, veut disposer d'un cadenas général afin de pouvoir mener la lutte sur le terrain du commerce extérieur. Il acquiert ainsi le droit d'appliquer préventivement un système douanier déterminé, à charge de le soumettre à l'approbation de l'Assemblée législative à sa plus prochaine réunion. Son autorité est accrue du fait que la ratification pourra n'intervenir qu'après un délai assez long et qu'il n'est prévu aucune clause de remboursement. Cependant, il convient de remarquer que les décrets doivent être pris en forme de règlements d'administration publique, c'est-à-dire le Conseil d'Etat entendu.

La chute de l'Empire amène un changement des principes constitutionnels ; la charte de 1814 restitue aux représentants de la nation le pouvoir de consentir l'impôt ; cependant elle laisse prévoir que des nécessités urgentes pourront, exceptionnellement, faire échec à cette règle. Ces divers cas sont prévus par la loi du 17 décembre 1814.

§ 3. — La loi du 17 décembre 1814.

Une partie de la puissance législative dont l'autorité royale s'était dessaisie lui fut restituée par la loi du 17 décembre 1814 dont l'article 54 pose les principes suivants :

« Des ordonnances pourront provisoirement et en cas d'urgence :

« 1^o Prohiber l'entrée des marchandises de fabrication étrangère ou augmenter à leur importation les droits de douane ; et, néanmoins, en cas de prohibition, les denrées et marchandises qui seront justifiées avoir été expédiées avant la promulgation desdites ordonnances seront admises moyennant l'acquit des droits antérieurs à la prohibition.

« 2^o Diminuer les droits sur les matières premières nécessaires aux manufactures.

« 3^o Permettre ou suspendre l'exportation des produits du sol et de l'industrie nationale et déterminer les droits auxquels ils seront assujettis.

.

« Ces actes doivent être présentés en forme de projet de loi aux deux Chambres avant la fin de leur session si elles sont assemblées, ou à la session la plus prochaine si elles ne le sont pas. »

Ainsi la loi de 1814 se présente tantôt comme plus large et tantôt plus restrictive que la loi de floréal an X. D'une part elle limite aux cas d'urgence les interventions du pouvoir exécutif ; nous avons vu plus haut ce qu'il faut entendre par là ; de plus, si le gouvernement est libre d'agir dans le sens qu'il lui plaît en ce qui concerne le domaine du commerce d'exportation, il ne peut, à l'importation, élever les droits sur les marchandises étrangères fabriquées ni abaisser les tarifs douaniers, si ce n'est sur les matières premières. Mais, d'autre part, la loi prévoit que le gouverne-

ment pourra édicter non plus seulement des majorations, mais des prohibitions ; enfin l'application des mesures prévues à l'article 34 ne nécessite plus d'acte rendu en forme de règlement d'Administration publique ; un décret simple suffit.

Cependant, sur un point, la rédaction de la loi de 1814 est la même que celle de la loi de floréal an X. Il faut et il suffit que le projet de loi ait été déposé dans les limites fixées par la loi. L'ordonnance conservera sa validité même si elle n'est pas sanctionnée par un vote des Chambres. Cette solution fut confirmée par la Cour de Cassation. Des importateurs avaient prétendu qu'une simple ordonnance n'avait pu justifier la perception d'un droit de douane. A la date du 24 mars 1847 (1), la Cour se prononça contre eux, affirmant que les ordonnances royales rendues en vertu de la délégation faite au gouvernement par l'article 34 de la loi de 1814 étaient de « véritables dispositions législatives provisoires ».

Par contre, si le gouvernement ne soumettait pas aux Chambres le projet de loi dans le délai fixé, le décret n'aurait aucune base légale, il serait nul et le déclarant pourrait réclamer le remboursement des droits qu'il avait dû acquitter (2). Il en serait de même si le projet de loi déposé pos-

(1) Arrêt des Chambres réunies, *D. P.* 1847-1-145.

(2) Cass. Civ., 5 juillet 1928 *Annales des douanes* du 3 novembre 1928, p. 499 et la note.

Le raisonnement de l'Administration était le suivant :

L'article 34 oblige le gouvernement à soumettre le décret aux Chambres dans un délai déterminé, mais cette obligation n'est pas sanctionnée par le législateur comme devant entraîner, en cas de non-accomplissement, la nullité ou la caducité des dispositions ordonnées et exécutées dans les conditions dont il s'agit. Elle n'est imposée qu'en vue de l'exercice du contrôle parlementaire, et le retard apporté à l'accomplissement des formalités de ratification engage seulement la responsabilité de l'exécutif vis-à-vis des Chambres qui peuvent, si elles le jugent à propos, demander compte aux ministres de ce retard. Cette manière de voir trouvait un appui dans l'arrêt de Cassation du 24 mars 1847.

Or, aux termes du jugement d'appel confirmé par la Cour de Cassation,

térieurement au délai fixé était sanctionné par les Chambres. Le vote du Parlement ne rendrait pas légales les perceptions qui auraient eu lieu avant son intervention.

Le gouvernement impérial avait abusé des facilités qui lui étaient offertes par la loi de l'an X ; la loi de 1814, au contraire, fut appliquée avec la plus grande modération. On compte seulement une intervention fondée sur elle jusqu'en 1861, date à laquelle elle subit une importante restriction (1).

L'article 4 de la loi du 15 juin 1861 décidait en effet que l'article 34 de la loi de 1814 ne serait plus applicable aux grains, aux farines, au son, au riz, aux semoules en pâte et aux pâtes d'Italie. Le rapport de M. Vernier (2) mérite d'être cité, car il édifie toute une théorie de l'intervention de l'Etat dans le domaine de la production agricole, manifestement inspirée par la mystique libre-échangiste :

« On a craint en temps de disette que la liberté d'exportation ne résiste pas à l'inquiétude des populations et qu'en temps d'abondance l'importation libérée doive céder aux plaintes des propriétaires. Or, dans le premier cas, si l'exportation a son inconvénient, cet inconvénient trouve son correctif dans la liberté absolue des arrivages, ces arrivages seront d'autant plus nombreux que la rareté les attirera davantage. Que si l'importation ne pouvait combler le déficit, les prix s'élevant ne tarderaient pas à retenir sur les marchés français les grains qu'on aurait été disposé à en faire sortir.

« Dans le deuxième cas, celui de l'abondance, l'importation

si un décret est de plein droit exécutoire provisoirement et pendant toute la durée fixée par la loi sur laquelle il s'appuie et s'il continue d'avoir force légale pendant la période qui sépare la présentation du projet de loi aux Chambres et le vote de la loi elle-même, on ne saurait lui attribuer le même caractère lorsque le délai imparti au pouvoir exécutif pour saisir le Parlement vient à expirer sans que la formalité ordonnée sous forme impérative ait été remplie

(1) *J. O.*, Déb. Parl. Chambre, juin 1897, p. 1676.

(2) *Moniteur Officiel* du 17 juin 1861.

viendrait certainement concourir à l'avitilissement des prix et par conséquent justifier tous les reproches qui lui seraient adressés si l'exportation, agissant en toute liberté, n'y portait remède. L'abondance active surtout la sortie et ne laisse à l'entrée qu'un rôle secondaire. Si cependant les entrées étaient excessives, la faculté de réexportation pourvoirait au danger bien mieux que les défenses. La faculté qu'on laisserait au gouvernement d'intervenir dans les crises ne se justifie donc pas par le bien qu'elle pourrait y produire ; et, comme elle ne pourrait que nuire au commerce dont elle ébranlerait la confiance si nécessaire à ses opérations, il est évident qu'elle ne saurait être conservée. On commence maintenant à comprendre les saines idées sur le mouvement des grains ; dans tous les cas, il nous a semblé peu digne d'un grand gouvernement qu'on pût, en lui en laissant le pouvoir, lui conseiller de s'incliner devant l'erreur. »

On verra plus loin que ces « saines idées » d'économie politique ont subi, avec le temps, une certaine évolution ; il n'était pas inutile de les noter en passant ; mais il faut déjà remarquer qu'en 1861, on n'a pas cru devoir étendre leur application aux produits de nature industrielle.

§ 4. La loi du 29 mars 1887.

Le gouvernement qui ne dispose donc plus en matière de produits agricoles, de la procédure du cadenas, sollicite et obtient de nouveaux pouvoirs à l'occasion de la loi du 29 mars 1887 qui relève les droits sur les principales céréales et leurs dérivés. L'article 1^{er}, § 2, de cette loi est ainsi rédigé :

« Dans les circonstances exceptionnelles et quand le prix du pain s'élèvera à un taux menaçant pour l'alimentation publique, le gouvernement pourra, en l'absence des Chambres, suspendre en tout ou partie les effets de la présente

loi par un décret du Président de la République rendu en Conseil des Ministres. Dans ce cas, la mesure prise par le gouvernement devra être soumise à la ratification aussitôt les Chambres réunies. »

Ainsi l'on ne se borne plus à espérer, comme en 1861, que l'élévation des prix « retienne sur les marchés français les grains qu'on aurait été disposé à en faire sortir » et que la hausse des cours des céréales provoque les importations étrangères ; il est apparu qu'il y aurait tout avantage à hâter une meilleure répartition des marchandises et un abaissement des prix que le libre-échange provoque sans doute automatiquement mais après un délai dont la longueur peut être préjudiciable aux intérêts des consommateurs.

Mais l'intervention du gouvernement est soumise à des réserves : elle ne peut se produire que si le prix du pain s'est élevé à un taux menaçant pour l'alimentation publique, et ceci par suite de circonstances exceptionnelles. Il est vrai qu'en pratique, une telle hausse ne pourra avoir lieu qu'à la suite de calamités atmosphériques ou de troubles politiques ou économiques. On estime, de plus, que si les Chambres sont présentes, ces pouvoirs extraordinaires accordés au gouvernement ne se justifient plus.

La loi de 1887 fut appliquée deux fois : le décret du 3 mai 1898 et celui du 6 janvier 1924 suspendirent momentanément les droits sur les blés ; l'expérience révéla trop rigides les règles d'intervention du pouvoir exécutif, et le projet de révision du tarif douanier n° 3.352 dont la discussion fut interrompue en 1927 avait prévu à cet égard plusieurs modifications : il permettait au gouvernement d'agir pendant qu'il en était encore temps, avant toute élévation du prix du pain, dès lors que cette baisse apparaîtrait comme certaine. Il étendait la procédure de la loi de 1887 à toutes les denrées alimentaires de première nécessité, aux bestiaux, aux viandes, aux légumes ; enfin, reprenant un amendement qui avait été repoussé lors de la discussion de la loi, il autori-

sait l'utilisation de la même procédure si les Chambres étaient réunies.

Dès 1892, la loi de 1887 avait dû être complétée afin d'empêcher le profit qu'auraient pu réaliser les boulangers au détriment des consommateurs ; si le droit sur les blés avait seul été suspendu, les boulangers auraient pu continuer à vendre le pain, auquel nulle facilité d'entrée n'avait été accordée, au même prix qu'auparavant. L'article 14 de la loi du 11 janvier 1892 complète donc ainsi l'article 1^{er}, § 2, de la loi du 29 mars 1887 (codificatif, article 8).

« Chaque fois que par application de cette disposition, le droit du blé se trouve réduit, les droits sur la farine et sur le pain doivent subir une réduction proportionnelle »

La même loi du 11 janvier 1892 donnait au gouvernement des armes nouvelles.

§ 5. — La loi du 11 janvier 1892.

La loi du 17 décembre 1814 très générale ne prévoyait pas expressément la possibilité de mesures de représailles. L'article 8 de la loi sur les douanes du 11 janvier précisa sur ce point les pouvoirs du gouvernement en l'autorisant à « appliquer des surtaxes ou le régime de la prohibition à tout ou partie des marchandises des pays qui appliquent ou appliqueraient des surtaxes aux marchandises françaises ».

Ce texte qui ne touchait pas aux 2^e et 3^e alinéas de l'article 34 de la loi du 17 décembre 1814 semblait ainsi faire double emploi avec le 1^{er} paragraphe de cette même loi, on aurait pu en conclure qu'il l'abrogeait et que, désormais, le gouvernement ne pourrait plus fonder son intervention sur l'urgence de mettre fin à une situation particulière telle qu'une crise économique. Il fut, au contraire, admis que toutes les dispositions de la loi de 1814 resteraient en vigueur. Ainsi, outre les produits fabriqués auxquels la loi de 1814 s'appli-

quait déjà, la loi de 1892 étendait aux matières premières étrangères la possibilité de mesures de représailles. Mais, en même temps qu'elle impliquait un nouveau dessaisissement des pouvoirs du Parlement, elle exigeait que ces mesures fussent immédiatement soumises aux Chambres si elles étaient réunies, sinon, dès l'ouverture de la session suivante et non plus seulement, à la différence de la loi de 1814, avant la fin de leur session si elles étaient assemblées et, sinon, au cours de la session la plus prochaine. Le gouvernement fit, depuis lors, usage de l'alinéa 1^{er} de l'article 34 de la loi de 1814.

Au reste, cet alinéa et l'article 8 de la loi de 1892 furent abrogés par la loi du 23 mars 1910 (1) qui, pour limiter les pouvoirs de représailles du gouvernement, détermine le taux maximum des surtaxes qui peuvent être établies par décret. Elle ne mentionne plus la possibilité d'édicter des prohibitions. Logiquement donc, et si l'on tient compte de l'esprit dans lequel elle a été votée, il faut admettre que le silence de la loi équivaut à la suppression de la plus rigoureuse des mesures de représailles. Telle n'est pas, cependant, l'opinion adoptée par les services administratifs qui fondent leur interprétation sur le dernier paragraphe de l'article 3 de la loi (2) qui contient une formule très générale autorisant le gouvernement à « prendre d'urgence dans le cas où les mesures arrêtées par des pays étrangers sont de nature à entraver le commerce français, toutes dispositions appropriées aux circonstances ».

L'Administration prétend que l'article 6 de la loi (3) confirme cette disposition :

« Les règlements généraux relatifs à l'application des droits sont révisés par décrets publiés au *Journal Officiel*. »

(1) *Cod. des douanes*, art. 17.

(2) *Cod. des douanes*, art. 17.

(3) *Cod. des douanes*, art. 21.

Ainsi le gouvernement a continué après 1910 à édicter des prohibitions.

Le rappel qui vient d'être fait des lois de 1814, de 1887 et de 1892 a eu pour objet d'exposer l'étendue des pouvoirs du gouvernement au moment où s'engage la discussion du projet de loi de cadenas sur les céréales. Ces pouvoirs se résument de la façon suivante :

§ 6. L'ensemble des pouvoirs du gouvernement avant 1897.

1° Dans le sens de la suspension totale ou partielle des droits de douane.

a) En cas d'urgence : le gouvernement peut diminuer les droits sur les matières premières nécessaires aux manufactures.

(Art. 34 de la loi du 17 décembre 1814, cod. art. 7.)

b) Au cas où le prix du pain s'élève à un taux menaçant pour l'alimentation publique et si les Chambres sont absentes : il peut suspendre ou supprimer les droits sur les céréales, le pain et les semoules.

(Lois du 24 mars 1887 et du 11 janvier 1892, cod. art. 8.)

2° Dans le sens du relèvement ou de l'établissement des droits.

a) Au cas de traitement défavorable de produits français : des décrets peuvent édicter des surtaxes ou des prohibitions à l'égard des marchandises originaires des pays qui appliquent à la France un traitement désavantageux.

(Loi du 11 janvier 1892, art. 8, abrogée depuis lors.)

b) En cas d'urgence : le gouvernement peut prohiber l'entrée des marchandises de fabrication étrangère ou augmenter à leur importation les droits de douane, à l'exception des céréales et des denrées alimentaires.

(Art. 34, § 1^{er}, de la loi du 17 décembre 1814 mod. par la loi du 15 juin 1861, abrogées depuis lors.)

On voit donc que les pouvoirs du gouvernement sont particulièrement réduits en ce qui concerne les produits agricoles. En 1894 et en 1895 sont déposés au Parlement deux projets permettant de combler en cette matière les lacunes que comporte la protection douanière, puisque s'il y a une procédure rapide permettant de l'atténuer dans le cas d'une crise, il n'en existe aucune ayant pour effet de la renforcer au moment où l'exigerait l'intérêt des producteurs.

Deux solutions pouvaient être envisagées : accorder au gouvernement de nouveaux pouvoirs ou bien simplement rétablir la loi de floréal an X ou l'article 34 de la loi de 1814 dans son intégralité en abrogeant la loi de 1861. Le projet de loi du gouvernement présenté à la Chambre le 1^{er} février 1894 par MM. Viger, ministre de l'Agriculture, et Marty, ministre du Commerce, s'inspirait de la première conception ; la proposition de loi de M. Castelin, déposée le 1^{er} juillet 1895, de la seconde.

Le projet du 1^{er} février 1894 était ainsi conçu (1) :

« Article 1^{er}. Le gouvernement est autorisé à rendre provisoirement applicables, par décrets rendus en conseil des ministres, les dispositions des projets de loi présentés par lui et portant relèvement des droits de douane. dès que ces projets auront été déposés.

« Article 2. Dans le cas où les projets de loi seraient retirés par le gouvernement ou rejetés par les Chambres, ou si la quotité des droits définitivement votés était inférieure à celle des droits proposés par le gouvernement et provisoirement perçus, il sera tenu compte aux importateurs de la différence payée en trop. Un règlement d'administration publique

(1) *J. O.* du 1^{er} mars 1894.

déterminera les conditions dans lesquelles sera effectué ce remboursement. »

La proposition de loi du 1^{er} juillet 1895 (1) était rédigée de la façon suivante :

« Article unique : L'article 1^{er} de la loi du 29 floréal de l'an X et l'article 34 de la loi du 17 décembre 1814 sont et demeurent rétablis. »

La commission des douanes ne se prononça en fait ni pour le projet du gouvernement ni pour la proposition de loi de M. Castelin ; elle critiquait dans l'un et dans l'autre la procédure par décret qui permettait de relever les droits et l'absence de toute clause de remboursement. En outre, elle pensait que la proposition de 1895 prêterait à de nombreuses critiques en revenant à deux textes qui n'étaient plus d'accord avec les principes constitutionnels et elle reprochait au projet de 1894 d'avoir une portée trop générale puisque la loi de 1814 subsistait dans son ensemble et de ne comporter aucun régime d'exception en faveur des marchandises en cours de route au moment où le droit serait relevé.

La commission, d'accord avec le gouvernement, se rallia finalement à un contre-projet qui, sans présenter les dangers qu'elle avait voulu écarter, s'inspirait des législations anglaise et italienne. Le texte était l'œuvre de M. Renault-Morlière qui fut désigné pour le rapporter ; il était ainsi rédigé (2) :

« Article 1^{er}. Tout projet de loi présenté par le gouvernement et tendant à un relèvement des droits de douane sur les céréales ou leurs dérivés, les vins, les bestiaux ou viandes fraîches de boucherie sera inséré au *Journal Officiel* à la suite du compte rendu de la séance où il aura été déposé. Le

(1) *J. O.* du 7 novembre 1895.

(2) *J. O.*, Déb. Parlem. Chambre, s. o. 1897, p. 1462.

jour même de cette insertion, dès l'ouverture du bureau, les nouveaux droits seront applicables à titre provisoire.

« Article 2. Les marchandises énumérées à l'art. 1^{er} conserveront toutefois le bénéfice de l'ancien tarif lorsqu'il sera justifié qu'à une date antérieure au dépôt du projet de loi elles ont été embarquées directement pour un port français ou mises en route directement d'Europe à destination de France.

« Article 3. Le supplément de taxe provisoirement perçu et consigné à la douane ne sera définitivement acquis au Trésor public qu'après le vote de la loi. Si le projet du gouvernement était retiré ou rejeté par les Chambres ou adopté seulement en partie, la différence entre le droit perçu et celui qui serait légalement maintenu ou établi devra être remboursée aux déclarants. »

Le « Cadenas Renault-Morlière », comme l'appelaient les adversaires du contre-projet du gouvernement, fut discuté à la Chambre des députés en juin et juillet 1897, déposé au Sénat le 20 juillet, rapporté le 30 novembre et adopté le 10 décembre après quelques modifications de détail. La loi porte la date du 15 décembre 1897. Elle n'a pas le caractère exceptionnel que présentaient les lois de floréal an X et de 1814 et elle introduit en France la première procédure normale de cadenas.

CHAPITRE II

LA LOI DE 1897

SECTION I

ÉTUDE THÉORIQUE DU CADENAS

§ 1. L'objet du cadenas.

Un principe fondamental de droit public (1) est qu'aucun impôt ne peut être établi que par un acte législatif. Le projet de loi d'initiative gouvernementale ou la proposition d'initiative parlementaire doit donner lieu à la présentation d'un rapport qui est discuté par les deux Chambres. Même lorsque aucune opposition sérieuse ne se révèle, même lorsqu'il est fait usage de la procédure d'urgence, un délai plus ou moins long s'écoule entre le moment où le projet est déposé et celui où la loi est promulgué. Le vote est précédé d'une délibération qui met généralement en lumière les différents aspects du problème envisagé mais qui est nécessairement longue. A plus forte raison ne peut-on espérer une rapide décision lorsqu'il s'agit d'une nouvelle réglementation qui peut, comme en matière douanière, porter préjudice à certains intérêts. Or, pendant que le législateur délibère, le spéculateur ne reste pas inactif. Il ne sait pas si les prix vont subir une augmentation correspondant exactement au relèvement des droits de douane, mais il sait que

(1) Déclaration des Droits de l'Homme, art. 14.

les cours vont s'élever. Il va donc s'efforcer de faire pénétrer le plus vite possible la plus grande quantité possible de marchandises pendant que le tarif douanier qu'il est question de modifier est encore en vigueur. Puis, quand la loi aura été promulguée, il liquidera ses stocks à un taux majoré et la hausse des prix qu'il avait su prévoir donnera la mesure de son bénéfice, déduction faite de l'intérêt du capital durant l'investissement. Les marchandises qu'il peut ainsi introduire rapidement sont, en premier lieu, celles qui sont entreposées et qui peuvent être nationalisées sans délai, ce sont également les cargaisons « flottantes » en cours de route qui peuvent être dirigées sur les ports français par ordre télégraphique. Parfois même, si la discussion se prolonge, l'importateur aura le temps de procéder à des achats sur les marchés étrangers.

Le bénéfice de l'importateur qui est parfois très important pourrait, à la rigueur, être considéré comme la contre-partie du risque présenté par l'opération commerciale. Il est possible que le relèvement des droits soit, en définitive, repoussé par le Parlement ; s'il est voté, la hausse des prix n'est pas certaine ; elle ne se produira pas dans la proportion prévue si trop de spéculateurs agissant dans le même sens ont encombré le marché d'offres trop considérables ou si la demande s'est raréfiée. Chaque fois qu'il a été procédé à l'application d'une mesure de cadenas, on en a cherché une justification facile dans l'immoralité des gains de la spéculation. Telle n'est pas cependant la principale raison d'être de cette procédure.

Bien qu'il soit conforme à la règle du jeu en matière commerciale, le gain des intermédiaires est condamnable lorsqu'il est réalisé au préjudice des acquéreurs des denrées de première nécessité ; mais une modification des méthodes parlementaires s'impose de toute évidence si l'on constate que loin de soulager les producteurs nationaux, le relèvement des droits obtenu après de longs débats les met dans une si-

tuation plus désavantageuse encore que celle dont on prétendait les tirer, et que les mesures de protection n'ont eu aucun résultat.

Or ce fait est particulièrement facile à démontrer en ce qui concerne le blé dont la production, le commerce et les cours ont toujours été particulièrement étudiés. Ainsi les trois relèvements de droits sur les froments de 1885, 1887 et 1895 ont abouti à des résultats analogues (1).

1. *Expérience de 1884.* Le rapport tendant à l'élévation du tarif d'importation sur les blés est déposé en décembre 1884 et la loi n'est votée qu'en mars 1885. En janvier et en février 1885, il entre 1.150.000 quintaux de blé, 400.000 de plus que pendant les mois correspondants de 1884 et 650.000 de plus qu'en janvier et en février 1886. Si l'on ajoute les quantités de blé anormales passées de l'entrepôt au marché intérieur, on arrive à un total de surimportation de 1.500.000 quintaux.

2. *Expérience de 1887.* En janvier 1887, la proposition tendant à élever les droits sur les blés rencontre au Parlement un accueil tel que les spéculateurs peuvent jouer à coup sûr. La discussion du projet est renvoyée au mois de mars, date à laquelle le vote attendu intervient. Dans l'intervalle, 1.200.000 quintaux de blé ont été importés et 1 million de quintaux passent de l'entrepôt sur le marché des blés naturalisés. Au total : 2.200.000 quintaux de surimportation.

3. *Expérience de 1894.* On décide d'abrégier la discussion ; néanmoins près de deux mois s'écoulent avant qu'une décision n'intervienne. L'audace des spéculateurs s'est accrue. 4.700.000 quintaux pénètrent en France au lieu de 1.700.000 pendant la période correspondante de 1893.

Lorsqu'on essaye de calculer les pertes éprouvées par la culture nationale du fait de la spéculation, une remarque

(1) Déb. parlem., Chambre, s. o., 1897, p. 1468 et s.

préalable s'impose : si l'on jette sur le marché des valeurs quelques millions de rentes, il se produira un fléchissement des cours qui atteint non seulement la valeur des titres nouvellement émis mais toutes les rentes du même type qui sont en portefeuille. De même, la modification des cours provoquée par l'importation de quantités considérables de blé se répercutera sur la récolte tout entière ; on peut même ajouter que, à la différence des capitalistes qui, pour la plupart, conservent leurs titres, presque tous les cultivateurs sont dans la nécessité de vendre rapidement leur récolte qui constitue leur seul revenu. Il en résulte que tous vont ressentir les fluctuations des prix du blé.

Or, en comparant les cours de 1885 à ceux des années précédentes et des années suivantes, on constate une baisse de 1 fr. 25 par quintal ; la production ayant été de 100.000.000 de quintaux, la perte de la culture française en 1885 est de 125 millions de francs.

En 1887, on espère une hausse de l'hectolitre de blé de 19 à 20 ou 21 francs, c'est une baisse de 1 fr. 25 par quintal qui se produit et une perte qui est encore de 125 millions de francs pour le total de la récolte.

En 1894, le droit est porté de 5 à 7 francs les 100 kilos. Cet effort n'est suivi d'aucune amélioration des cours et, 6 mois plus tard, le prix du blé tombe plus bas qu'il n'était auparavant, la perte est de 100 millions de francs environ.

Tel est le bilan de la spéculation. S'il est entré des quantités anormales de blé, peu importe que les opérations spéculatives se soient soldées par des pertes et même qu'en définitive le relèvement des droits n'ait pas été voté ; peu importe qu'à l'inverse, les intermédiaires aient fait profiter le public d'une partie de leur bénéfice. Tant que l'excédent de l'approvisionnement qui correspond aux quantités de blé surimportées ne sera pas écoulé, le commerce des céréales s'exercera dans des conditions préjudiciables aux intérêts

immédiats d'une partie de la population qui, à la fin du XIX^e siècle, représentait encore la moitié de la France. L'effet des lois de 1884 et de 1887 avait été nul, celui de la loi de 1894 avait été de courte durée ; les cultivateurs réclamaient une protection efficace.

L'application immédiate du relèvement des droits a, outre l'avantage d'empêcher la spéculation, celui de hâter la discussion de la loi qui fonctionne à titre provisoire. Avec la procédure parlementaire normale, les discours, les amendements, les demandes de scrutin constituent autant de moyens licites dont les adversaires d'une réforme disposent pour retarder l'application des mesures nouvelles. Avec le système du cadenas, au contraire, tout le monde aura intérêt à se hâter vers la solution, les partisans de la loi pour lui donner un caractère définitif, ses ennemis pour interrompre la perception de taxes qui leur semblent injustifiées.

Loin d'être universellement admis, ce double avantage du cadenas fut, en 1897, contesté au cours d'une longue discussion qui opposa en fait, au sein du Parlement, les derniers partisans du libre-échange à ceux, plus nombreux, d'un protectionnisme modéré.

§ 2. Les arguments à l'encontre du cadenas.

« La loi de cadenas, disait M. Renault-Morlière, porte un nom fâcheux. » L'Italien qui fut son parrain devait être un adversaire de cette procédure dont les libre-échangistes se sont plu à dire qu'elle évoquait un bruit de chaînes et de ferrailles et le verrou de la prison où le commerçant se réveillait un beau matin inopinément enfermé.

Les principes du droit public français s'opposent à cette innovation qui serait par ailleurs inefficace et dangereuse : tel était le raisonnement des adversaires de la réforme de 1897.

Il convient de l'examiner sous son aspect théorique, d'une part, sur le terrain de la pratique, d'autre part.

I. — *Arguments d'ordre théorique des adversaires du cadenas.*

Trois propositions résument la thèse de ceux qui s'opposaient au vote du cadenas Renault-Morlière :

1^o Il n'a jamais existé, il n'existe rien de semblable ni à l'étranger ni en France ;

2^o Une loi de cadenas serait inconstitutionnelle ;

3^o Elle instaurerait un système de prohibition incompatible avec le régime normal des relations commerciales.

a) M. Charles-Roux, le porte-parole des libre-échangistes au Parlement, avait, en 1895, mené à l'étranger une enquête parallèle à celle de M. Renault-Morlière. S'étant adressé aux mêmes chambres de commerce, aux mêmes attachés commerciaux, il avait recueilli des renseignements identiques à ceux de son adversaire. Il en tira des conclusions absolument opposées auxquelles il est difficile de ne pas souscrire en partie. Le projet de loi gouvernemental du 9 juillet 1896 n'était pas comparable à la procédure anglaise permettant de relever un nombre très restreint de droits fiscaux. En Italie, le « Catenaccio » était unanimement critiqué ; il n'existait aucune disposition de cet ordre en Suisse ni en Allemagne. Seule la Suède possédait un cadenas limité aux produits agricoles dont elle usait d'ailleurs rarement. Sous son apparente modération, poursuivait M. Charles-Roux, le nouveau régime serait beaucoup moins libéral que celui de l'an X et même que celui de 1814.

« Vous prétendez, disait-il en substance, associer la Chambre à la mesure que prendra le gouvernement et, pour cela, vous substituez au décret pris en forme de règlement d'ad-

ministration publique de l'an X et au décret simple de 1814 le dépôt pur et simple du projet de loi sur le bureau de la Chambre par le ministre de l'Agriculture ; or, pour que l'opération soit efficace, elle doit avoir lieu très tard, la veille du jour où l'élévation des droits sera appliquée. Le Parlement est dans l'impossibilité matérielle de donner son opinion ; il en résulte que le ministre de l'Agriculture a toute l'initiative du cadenas sans en avoir la responsabilité exclusive. »

Mais ce raisonnement est plus subtil que convaincant : on aperçoit mal comment la procédure nouvelle serait plus dangereuse que celle de la loi de floréal an X ou de 1814 puisqu'elle ne rejette plus la discussion du projet de relèvement des droits à la fin de la session et qu'un de ses avantages pratiques essentiels est précisément d'inciter tout le monde à voter une solution définitive en adoptant ou en repoussant les mesures qui sont provisoirement appliquées. Les innovations que comportait le projet de 1895 ne présentaient donc que des avantages. On crut pouvoir reprocher à leurs auteurs de n'avoir pas respecté les règles constitutionnelles.

b) L'impôt ne peut être perçu que s'il a, au préalable, été voté par les Chambres. Mais si le Parlement juge utile d'apporter des exceptions à ce principe pour des raisons d'intérêt général, comment pourrait-on accuser ces dérogations de présenter un caractère inconstitutionnel ? Il semble même inutile de chercher à les justifier en disant que le Parlement délègue au gouvernement les pouvoirs qui lui appartiennent, de même que, dans les intersessions parlementaires, il donne au Conseil d'Etat le pouvoir d'autoriser le gouvernement à disposer de certains crédits qui n'ont pas été votés. Les droits de douane, en effet, n'ont pas un caractère uniquement fiscal ; le cadenas a pour seul objet de rendre efficace la protection douanière, et le projet de 1895 l'entourait précisément de garanties suffisantes pour qu'il ne pût pas être utilisé à d'autres fins. Cette procédure avait

pour elle non seulement les antécédents des législations de l'an X et de 1814, mais encore la jurisprudence de la Cour de Cassation qui, dans l'arrêt du 29 novembre 1842, sanctionna sa constitutionnalité. Enfin, la Commission des douanes proposait de respecter plus étroitement encore les règles traditionnelles en spécifiant que la perception des droits ne serait que provisoire et que le supplément de taxe serait restitué au déclarant si les Chambres refusaient d'adopter la proposition qui leur était soumise.

Cependant, sur un point, les adversaires de la loi firent modifier la procédure du cadenas Renault-Morlière : primitivement, il était prévu que le projet portant relèvement des droits serait inséré au *Journal Officiel* à la suite du compte rendu de la séance où il aurait été déposé et que le jour même de cette insertion, dès l'ouverture des bureaux, les nouveaux tarifs seraient applicables ; on fit, avec raison, observer que les textes constitutionnels subordonnaient à une promulgation l'application de tout acte d'autorité publique. Ceci résulte de l'article 1^{er} du Code civil :

« Les lois sont exécutoires dans tout le territoire français, en vertu de la promulgation qui en est faite par le roi ; elles seront exécutoires dans chaque partie du royaume du moment où la promulgation en pourra être connue. »

Or, pour qu'il y eût promulgation, un décret, au moins, était nécessaire ; un projet de loi n'est qu'une feuille de papier sans aucune valeur pratique et son dépôt n'est que l'accomplissement d'une formalité qui a pour objet de distinguer les projets ministériels des propositions émanant de l'initiative parlementaire. Cette remarque fit légèrement modifier la rédaction primitive de la loi, on décida que le dépôt du projet de loi devait être suivi d'un décret dont une disposition spéciale ordonnerait l'exécution immédiate.

En outre, les adversaires de la loi de cadenas firent remarquer que la seconde partie de l'article 1^{er} du Code civil subordonnait la promulgation elle-même des lois à la

connaissance que le public aurait pu en avoir. Deux textes relatifs à la procédure de publication d'urgence semblaient confirmer cette observation :

« ... Lesdites lois et ordonnances seront exécutoires à compter de la publication faite dans la forme prescrite par l'article ci-dessus. » (Art. 2 de l'ordonnance du 1^{er} janvier 1817.)

« Les lois et décrets seront obligatoires à Paris un jour franc après la promulgation, et partout ailleurs, dans l'étendue de chaque arrondissement, un jour franc après que le *Journal Officiel* qui les contient sera parvenu au chef-lieu de cet arrondissement. » (Art. 2 du décret du 5 novembre 1870.)

Mais, sur ce point, on répondit avec raison que le système proposé ne dérogeait en rien aux principes du Code civil, puisque la promulgation serait connue télégraphiquement à la fois des agents des douanes, des commerçants et des industriels ; en outre, le décret du 5 novembre 1870, dans son article 2, paragraphe 2, prévoit que :

« Le gouvernement, par une disposition spéciale, pourra ordonner l'exécution immédiate d'un décret. »

La presse peut publier aussitôt la mise en vigueur des dispositions nouvelles, un industriel peut télégraphier à son correspondant de faire sortir des blés d'entrepôt ou de faire entrer des cargaisons flottantes, c'eût été mettre le gouvernement dans un état d'infériorité injustifié que de lui contester le droit de promulguer un décret télégraphiquement. Au reste, cette procédure avait déjà été fréquemment utilisée pour des lois de finances, de crédits supplémentaires ou de douzièmes provisoires.

c) Le projet de loi de cadenas n'était donc pas contraire aux principes constitutionnels ; ses adversaires prétendirent prouver qu'il était incompatible avec un régime normal de production et d'échange.

Leur thèse reposait sur la conviction, réalisée depuis

lors, que le cadenas ne serait pas toujours limité aux trois grands produits agricoles, le blé, le vin, la viande, et que, dans le désir de servir les intérêts qu'ils étaient chargés de représenter, les membres du Parlement viendraient demander de l'étendre au lait, aux pommes de terre, aux bois, peut-être aux laines, aux soies, aux graines oléagineuses ; tout le tarif des douanes finirait par y passer. Les auteurs de la loi furent même soupçonnés d'avoir donné au cadenas un caractère modeste et limité afin d'avoir toutes les chances de le faire adopter, mais avec l'arrière-pensée de l'étendre un jour à tous les produits. Le commerce pouvait-il vivre dans cet état d'instabilité perpétuelle ? Les producteurs et les intermédiaires ne tarderaient pas à fuir un pays qui ferait peser sur eux une constante menace ; en un mot, le vote du cadenas précipiterait une « nouvelle révocation de l'édit de Nantes commercial » et, en attendant, il minerait la richesse nationale au nom de l'agriculture, non seulement sans profit pour elle, mais à son grand détriment.

Les représentants des minotiers n'hésitaient pas à évoquer les pires catastrophes afin d'éviter le vote d'une loi qui pouvait un jour rendre plus coûteux les approvisionnements en blé étranger. Leur procès de tendance n'avait alors aucune base sérieuse. Tous les amendements ayant pour but d'étendre la loi à d'autres produits que ceux qui étaient primitivement visés avaient été impitoyablement repoussés. La loi était précise, elle ne cachait aucune surprise. Au fond, la critique qui lui était opposée était moins celle de la procédure de cadenas que celle d'un protectionnisme exagéré que personne ne songeait à établir. Le gouvernement affirmait même qu'il ne prévoyait pas une utilisation prochaine des nouvelles prérogatives qui lui seraient confiées. Il voulait seulement pouvoir en disposer afin d'éviter le renouvellement des faits regrettables de 1884 et de 1894, et nul moment ne semblait mieux indiqué pour discuter le projet de cadenas que celui où le cours élevé des

céréales garantissait aux intermédiaires qu'aucune intervention n'était à prévoir dans un avenir rapproché. La loi n'avait pas pour objet d'accorder une protection supplémentaire à l'agriculture au détriment du commerce et de l'industrie, mais uniquement de rendre efficaces les tarifs douaniers à l'abri desquels elle devait pouvoir vivre en sécurité.

Quant à déclarer que l'introduction du cadenas serait celle de l'instabilité douanière, c'est oublier que le Parlement est maître de relever à tout moment les tarifs qu'il avait fixés. S'il y a vraiment instabilité, elle résulte du régime lui-même et non pas du fait que le gouvernement peut, à un moment donné, relever certains droits par décret.

II. — *Arguments d'ordre pratique des adversaires du cadenas.*

Le projet de cadenas n'était pas inconstitutionnel, il n'instaurerait pas un régime funeste de protection arbitraire, mais n'établissait-il pas une procédure dangereuse ou au moins inutile ?

a) Les partisans du cadenas n'avaient jamais prétendu que son adoption empêcherait à l'avenir toute spéculation. Ses adversaires affirmèrent qu'à l'inverse, il la favoriserait : Un ministre ne prend pas un décret sans avoir été l'objet de visites et de sollicitations ; une fois le cadenas voté, et si la récolte est belle, des délégations viendront demander d'élever les droits à l'entrée des blés ; elles seront appuyées dans les couloirs de la Chambre ou même à la tribune ; pendant ce temps, les spéculateurs les plus avisés manœuvreront. Le ministre du Commerce et le ministre de l'Agriculture ont auprès d'eux des collaborateurs, des attachés de cabinet moins prudents et moins discrets que de véritables fonctionnaires. Seuls les petits industriels et les

petits commerçants de province seront surpris par le relèvement des droits. La spéculation actuelle se passe au grand jour, tout le monde est placé sur le même pied. A l'avenir, il n'y aura plus qu'un petit nombre d'individus renseignés, mais ceux-là se livreront à des opérations plus dangereuses, moins avouables que jamais, et c'est le cadenas qui leur aura donné ce regrettable privilège.

Des indiscretions, on ne pouvait le nier, restaient possibles, mais il n'y avait pas de raison pour qu'elles fussent plus nombreuses que par le passé, et M. Méline, président du Conseil, rassura les défenseurs des petits intermédiaires. « Le gouvernement, déclara-t-il, ne recourra à une élévation de droit par décret que s'il y est poussé par un mouvement irrésistible de l'opinion publique ; son action sera, par conséquent, prévue quelque temps à l'avance. »

C'était s'engager d'une manière peut-être inconsidérée. Il restait une certitude : après le vote du cadenas, on aurait peut-être encore à déplorer quelques surimportations ; mais le temps pendant lequel elles pourraient être effectuées serait tellement court, si le ministre de l'Agriculture savait agir à temps, que la spéculation ne présenterait plus aucun inconvénient sérieux ; cependant, parmi ceux qui le reconnaissent, certains redoutèrent que le cadenas n'entraînât dans le domaine commercial des perturbations assez importantes pour ruiner les intermédiaires qui avaient passé des marchés à livrer. La commission des douanes, en lui enlevant le caractère général que lui donnait le projet gouvernemental, avait déjà en partie répondu à cette objection. Cependant la situation suivante pouvait encore se présenter :

b) Un meunier a conclu de nombreux marchés pour vendre sa farine à un prix déterminé. En revanche, il a dû passer plusieurs marchés à terme pour acheter le blé avec lequel il fera la farine.

Pour savoir quelles conséquences aura pour lui l'application d'une mesure de cadenas, il convient d'établir des dis-

inctions entre les différentes catégories de commerçants en blé.

La grande minoterie conserve toujours le bénéfice de l'admission temporaire. Elle pourra faire venir en franchise les quantités de blé qu'elle voudra, à la seule condition de réexporter la quantité de farine correspondante, en outre, rien ne l'empêche de disposer, comme auparavant, des cargaisons flottantes.

La loi pourrait peut-être nuire à ceux qui ont passé des marchés d'adjudication avec l'Etat, les départements, les communes, les hospices, les collèges ; mais ces marchés sont, par leur nature même, essentiellement aléatoires ; et, lorsqu'il s'agit de fournitures faites à des administrations publiques, on ne saurait plaindre ceux qui dédaignent les produits indigènes et s'adressent à l'étranger. Il serait normal que le pain mangé par le soldat et par l'écolier français soit français.

S'agit-il des grandes maisons qui se chargent de l'importation directe du blé en France ? En 1897, sept de ces entreprises sur onze sont étrangères (1) ; ce sont elles qui se livrent à des opérations ayant pour résultat de déprécier les cours ; le cadenas a été proposé pour les empêcher de continuer leurs manœuvres.

Il reste, sans doute, des commerçants qui utilisent de la manière la plus honnête les marchés à terme : ceux-là pourront se trouver gênés par la loi de cadenas. Ils doivent livrer la farine à un prix déterminé en fonction du cours actuel du blé. Si un décret relève brusquement les droits sur les céréales, et par là même, les cours, tous leurs calculs deviennent inexacts et ils doivent subir une perte certaine. Comment l'agriculture ne subirait-elle pas une gêne insupportable si le cadenas mettait en péril la minoterie dont

(1) Déb. Parl. Ch., s. o., 1897, p. 1464.

elle a besoin non seulement pour prospérer, mais pour vivre ?

Si fondée que soit cette critique, il ne faudrait pas en exagérer la portée ; il est facile d'insérer dans ces marchés à terme, comme d'ailleurs dans ceux qui sont passés par les grandes minoteries et par les adjudicataires des administrations publiques, une clause aux termes de laquelle, en cas d'application du cadenas et de majoration du droit de douane, le prix de la farine se trouvera augmenté d'un chiffre égal au droit de douane. Cette disposition, en devenant d'un usage courant, éviterait toutes les difficultés. Elle n'était pas nouvelle en 1897 et figurait déjà dans les marchés de la ville de Paris lorsque le fournisseur prévoyait une augmentation des droits d'octroi. Un arrêt du Conseil d'Etat du 15 novembre 1889 (1) l'avait déjà sanctionnée ; la compagnie d'éclairage de Dieppe avait fait insérer dans le cahier des charges, une clause suivant laquelle le prix du gaz devrait être majoré proportionnellement aux droits d'octroi ; la ville de Dieppe fut condamnée à payer la majoration du prix du gaz, de façon à assurer la « fixité des charges ». Cette disposition pouvait donc devenir courante dans les marchés avec l'Etat, les villes et les établissements publics, et rien n'indiquait qu'elle ne fût pas valable dans les marchés conclus entre particuliers.

Il n'existait, en réalité, aucune opposition irréductible entre les intérêts des industriels et des commerçants d'une part, et ceux des agriculteurs d'autre part ; mais si, dans un cas déterminé, le choix s'imposait entre les uns et les autres, il aurait été injuste de céder à ceux qui, en s'opposant à la procédure nouvelle, prétendaient conserver le bénéfice des lenteurs de la procédure parlementaire. Le cadenas leur enlèverait une faculté et non un droit acquis ; au sur-

(1) D. P., 1891-5-299.

plus, il ne s'appliquerait jamais à des quantités de marchandises très considérables : on ne le proposerait qu'au moment où les prix seraient très bas ; et ce n'est pas le moment que les minotiers et les négociants choisissent, en général, pour passer des marchés importants.

L'unanimité des chambres de commerce s'était naturellement prononcée contre la loi de cadenas. Le projet leur avait été présenté comme une aggravation du régime d'instabilité du tarif de 1892 qui les avait déçues ; mais il intéressait surtout les associations agricoles et, si les Chambres d'Agriculture n'existaient pas encore, les syndicats agricoles et tous les conseils généraux demandaient son adoption ; or leurs avis méritaient d'être pris en considération autant que ceux des représentants légaux du commerce. Il restait à savoir si l'intérêt des consommateurs ne subirait pas une atteinte dont les inconvénients contrebalanceraient les avantages accordés aux cultivateurs.

c) Si l'augmentation du droit de douane sur le blé doit entraîner une augmentation du prix du pain, cette augmentation se produira qu'il y ait ou non application du cadenas, et le consommateur sera toujours atteint de la même manière. Il y a cependant une différence entre les deux cas : avec le cadenas l'intermédiaire paiera au Trésor le supplément de prix qu'il réclame au client. A défaut de cadenas, l'intermédiaire qui acquitte les anciens droits profite seul de la hausse que subit le consommateur. Il est peu probable, dans cette dernière hypothèse, que l'importateur avisé consente à abandonner une partie de ce bénéfice pour disputer le marché à ceux de ses concurrents dont la situation est moins bonne. Il s'agit, en effet, d'approvisionnements qui s'épuisent très rapidement et dont la vente, d'autre part, est certaine. Le gain de l'importateur privilégié ne sera d'ailleurs pas exactement égal à la différence du nouveau et de l'ancien prix, car il faut tenir compte de l'intérêt du capital engagé dans l'affaire. Tant que la consommation n'aura

pas épuisé les stoks de marchandises importées, ce capital est immobilisé.

Mais il n'est même pas certain que l'augmentation du droit de douane entraîne une répercussion sur le prix du pain : le cadenas est essentiellement une mesure de protection douanière : on ne l'appliquera pas dans une année où la récolte s'annonce déficitaire et où, par conséquent, le prix du blé sera élevé ; on l'appliquera au contraire quand les cours du marché extérieur seront à peu près les mêmes que ceux du marché intérieur ; le seul effet de la surtaxe sera d'empêcher l'effondrement des cours. Le cadenas n'entraînera donc pas une augmentation du prix du pain, s'il est logiquement et normalement appliqué.

Quoi qu'il en soit, la situation du consommateur ne sera jamais plus défavorable que par le passé. Le Trésor, c'est-à-dire l'ensemble des contribuables, bénéficiera, comme de toute autre imposition, de l'augmentation des droits dont il aurait été injuste d'abandonner le gain à un importateur ou à un spéculateur quelconque.

L'objection, cependant, prenait un aspect nouveau si l'on envisageait le cas où une restitution devait avoir lieu, le Parlement ayant refusé de sanctionner les mesures provisoires prises par le gouvernement.

d) On ne pouvait songer à rembourser le consommateur ni même le minotier auxquels le blé avait été vendu à un prix majoré. Sans doute connaissait-on le déclarant, mais était-il équitable de restituer le supplément de taxe à un spéculateur dont on voulait justement empêcher les manœuvres et qui, le plus souvent, aurait déjà rejeté sur ses clients la charge entière du nouveau droit ? A supposer même, ce qui pouvait sembler logique, que le relèvement du tarif douanier n'entraînât pas une augmentation du prix du pain au préjudice du consommateur, la restitution semblait constituer une prime, un don gratuit injustifié en faveur du seul intermédiaire que pût connaître la douane. L'Italie avait

résolu la question en supprimant tout remboursement, mais le système avait provoqué de telles critiques que les auteurs du projet de 1896 n'avaient pas voulu suivre, sur ce point, la coutume italienne. Le principe de la restitution des droits fut donc adopté en France plus pour respecter le principe constitutionnel du privilège du Parlement en matière fiscale que pour satisfaire à une préoccupation d'équité. Au reste, il n'y avait pas là une innovation ; dans un cas déjà, celui de l'admission temporaire, les blés circulaient avec deux prix : l'un résultant de leur valeur intrinsèque, l'autre résultant de l'acquit-à-caution venant en déduction du prix d'achat de la marchandise. Dans le cas du cadenas, la sorte d'acquit-à-caution résultant du récépissé de paiement suivait la marchandise exactement comme l'acquit-à-caution suivait le blé entrant en France en admission temporaire, ou encore comme le passe-debout suivait la pièce de vin.

Cependant si le relèvement des droits avait un jour pour conséquence d'entraîner une élévation des prix du pain et non plus seulement d'empêcher l'effondrement des cours, le remboursement apparaîtrait comme complètement illogique ; car, dans ce cas, le blé national éprouverait la même majoration que le blé exotique ; si, pour le blé exotique on pouvait rembourser le déclarant, qui rembourserait-on pour le blé national ? A quel moment et comment demander à l'agriculteur qui aurait bénéficié d'une majoration passagère, la restitution de ce qu'il aurait ainsi gagné. Il était évident que le consommateur ferait, seul, tous les frais de l'opération.

Ainsi, au cours de la discussion du projet de loi, deux thèses opposées s'étaient affrontées : l'une affirmant que l'agriculture exigeait un minimum de protection, l'autre prétendant se fonder sur des principes libéraux.

Selon la première, le cadenas permettrait, en rendant effective la protection douanière, d'en faire profiter tous les

agriculteurs, c'est-à-dire la moitié de la population nationale; et d'éviter qu'un certain nombre d'intermédiaires ne bénéficient du relèvement du tarif douanier. Le cadenas dont l'objet était précis, limité, ne serait pas une loi fiscale, mais une loi de défense et de salut public, et le seul remède contre la spéculation qui rendait depuis si longtemps inopérantes les faveurs qu'on croyait accorder à l'agriculture.

D'après la seconde, dont les arguments étaient de valeur inégale, le cadenas fausserait le régime normal de la production et des échanges ; le rôle des intermédiaires était indispensable à la stabilité des prix ; il ne fallait pas laisser s'établir une classe de producteurs privilégiés au détriment des commerçants dont les marchés seraient troublés et des consommateurs qui verraient augmenter le prix de la vie. Quant aux véritables spéculateurs, ils sauraient toujours se renseigner à temps et la clause de restitution leur donnait la possibilité, dans certains cas, d'être remboursés deux fois de leur avance : indirectement par leurs clients, directement par le Trésor.

Les représentants des ports, derniers tenants du libre-échange intégral, étaient les adversaires les plus déterminés de la loi de cadenas ; ils eurent le tort d'apparaître comme les défenseurs des grandes minoteries et d'opposer trop manifestement leurs intérêts de commerçants à ceux du monde agricole ; ils trouvaient des appuis parmi les représentants des villes, auprès des partisans des doctrines collectivistes qui se posaient en défenseurs des consommateurs. En revanche, un grand nombre de parlementaires estimaient qu'il fallait faire un geste en faveur de l'agriculture pour laquelle rien n'avait été voté depuis de longues années. La population rurale avait subi, au cours des années précédentes, des pertes importantes ; sur certains points du territoire, sa fidélité à la terre avait été ébranlée ; une occasion s'offrait de lui rendre confiance, les Chambres l'accueillirent.

Le projet Viger-Renault-Molière fut voté à la Chambre le 9 juillet 1897 par 425 voix contre 110 et au Sénat le 10 décembre 1897 presque à l'unanimité. Il devint la loi du 13 décembre 1897. Le gouvernement se voyait restituer le droit de procéder par décret au relèvement des droits sur certaines denrées alimentaires. La loi du 17 décembre 1814 demeurerait dans la forme où elle avait été modifiée en 1861, la loi du 29 floréal de l'an X n'était pas rétablie et l'on renvoyait à plus tard l'examen d'une proposition de loi de M. Rose (1) tendant à déclarer illicites les marchés de denrées agricoles n'ayant pas pour objet la livraison réelle du produit au terme fixé par la convention.

(1) Débats Parlem. Chambre, s. o., 1897, p. 1681.

SECTION II

LA LOI DU 13 DÉCEMBRE 1897

La loi du 13 décembre 1897 comporte trois alinéas qui prévoient successivement : le domaine du cadenas, les exceptions qu'il comporte et la manière dont est sanctionné le refus d'assentiment opposé par les Chambres aux mesures prises par le gouvernement.

1. La première partie de la loi est ainsi rédigée :

« Tout projet de loi présenté par le gouvernement et tendant à un relèvement de droits de douane sur les céréales ou leurs dérivés, les vins, les bestiaux ou viandes fraîches de boucherie, doit être suivi d'un décret dont une disposition spéciale ordonne l'exécution immédiate. Le gouvernement prend les mesures nécessaires pour que ce décret, dès le lendemain de la présentation du projet de loi, soit inséré au *Journal officiel* et affiché avant l'ouverture des bureaux de douane. Aussitôt après la publication et l'affichage ci-dessus prescrits, les nouveaux droits sont applicables à titre provisoire. »

Ce texte règle à la fois l'étendue des pouvoirs accordés au gouvernement et la procédure de publication des décrets de cadenas.

a) Le projet Viger-Marty de 1894 autorisait le pouvoir exécutif à relever les tarifs de tous les articles de la nomenclature douanière. Le commerce avait fait entendre des plaintes très vives, estimant que trop d'aléas seraient introduits dans les marchés à terme qu'il avait l'habitude de conclure. De plus, un tel dessaisissement des Chambres était, on l'a vu, inadmissible. Le Parlement n'aurait pas pu se

dessaisir, fût-ce au moyen d'une délégation, des pouvoirs financiers qui lui avaient été accordés par tous les textes constitutionnels successifs et qui constituaient l'essentiel de ses prérogatives. Au reste, l'article 34, § 1^{er}, de la loi du 17 décembre 1814 autorisait le gouvernement, en cas d'urgence, à prohiber l'entrée des marchandises de fabrication étrangère ou à augmenter à leur importation les droits de douane. L'activité nationale disposait donc de garanties suffisantes. Il suffisait d'accorder une sécurité analogue aux produits alimentaires, qui, depuis 1861, ne bénéficiaient plus d'une semblable protection. Rétablir en leur faveur la disposition de la loi de 1814 supprimée par la loi du 15 juin 1861 n'aurait pas donné la possibilité d'éviter la spéculation qu'on voulait avant tout empêcher puisque l'urgence seule aurait justifié la procédure par décret. Pour être efficace, la procédure du cadenas devait pouvoir être utilisée toutes les fois que le gouvernement voudrait élever les droits de douane sur les denrées agricoles ; pour n'être pas dangereux, ce régime devait être accompagné de garanties spéciales. La loi de 1814, rétablie dans son intégralité, eût été insuffisante ; il fallait un texte nouveau, plus précis et d'un usage moins exceptionnel.

La loi du 13 décembre 1897 visait donc les trois principaux produits agricoles : les vins, les bestiaux ou viandes fraîches de boucherie et les céréales, c'est-à-dire, d'après la nomenclature des douanes : le blé froment, l'épeautre ou blé velu (grande et petite épeautre, engrain ou ingrain), le méteil, le seigle, le maïs dit aussi blé d'Espagne ou de Turquie, l'orge (orge sans balles, orge céleste ou de Jérusalem, escourgeon, orge ordinaire), l'avoine et le sarrasin ou blé noir. Le cadenas s'étendait aussi aux dérivés des céréales : pain, biscuit de mer et produits assimilés, malt d'orge, gruau, semoules en gruau, grains perlés ou mondés, dextrine et autres produits dérivés des amidons ou d'autres amylacées.

Dès la discussion du projet de loi, un amendement fut déposé tendant à soumettre le riz au même régime que les

céréales ; le raisonnement était le suivant : une note explicative du tarif des douanes, tout en constatant qu'il suit un régime distinct, admet que le riz est produit par une plante de la même famille que les céréales. De plus, le maïs et le riz sont deux produits similaires, il est illogique que le premier seul bénéficie du régime du cadenas. Tous les deux servent à faire de l'alcool et de l'amidon, et toutes les fois qu'on a modifié le taux du droit sur le maïs, on a établi un droit correspondant sur le riz. L'auteur de l'amendement faisait remarquer que si, dans l'avenir, un décret de cadenas relevait le droit sur le maïs et qu'en même temps un projet de loi fût déposé tendant à augmenter le droit sur le riz, aucune quantité de maïs ne pourrait plus entrer en France sans payer le droit supplémentaire ; tandis que le riz continuerait à être introduit dans des proportions accrues par suite de la spéculation. Le riz remplacerait ainsi le maïs dans les approvisionnements destinés à la distillerie et l'effet du décret de cadenas serait annulé pour plusieurs années. Les défenseurs du projet de loi Renault-Morlière, après avoir lutté contre ceux qui redoutaient le cadenas, se heurtaient ainsi, pour la première fois, à ceux qui l'aimaient trop.

Par la suite, de nombreux produits dits similaires devaient faire l'objet de débats analogues. Au moment de la discussion de la loi de 1897, le rapporteur qui s'était engagé envers les représentants du commerce à conserver à son projet un caractère strictement limité, demanda à la Chambre de s'en tenir aux céréales et à leurs dérivés tels qu'ils étaient définis dans le tarif général des douanes. Le Parlement se rangea à cette manière de voir afin de ne pas donner raison aux adversaires de la loi et de ne pas justifier les craintes de ceux qui craignaient l'instauration d'un régime de protection arbitraire et dangereux.

Un autre amendement (1) qui avait pour objet d'étendre

(1) Amendement des Rotours, Plichon et Vacher, Déb. Parlem. Ch., s. o., 1897, p. 1912.

la procédure du cadenas aux viandes salées de toute espèce, aux conserves alimentaires, aux graines et aux fruits oléagineux fut repoussé pour la même raison. Il se justifiait aisément, du moins en ce qui concerne les viandes salées et les conserves, car si la spéculation sur les viandes fraîches n'était possible qu'à condition de disposer de locaux et d'appareils frigorifiques spéciaux dont l'établissement et l'entretien enlèveraient à l'importateur la plus grande partie de son bénéfice, la spéculation sur les viandes préparées pour être conservées était au contraire facile et pouvait un jour amener l'encombrement des marchés et l'abaissement des cours. La proposition était, par contre, inacceptable pour les graines oléagineuses qui jusque-là n'étaient pas portées sur le tarif douanier, on ne pouvait pas permettre au gouvernement d'établir des droits entièrement nouveaux. Sans contester l'application logique du principe qu'il avait lui-même défendu, M. Renault-Morlière, rapporteur de la loi de cadenas, rappela que le mieux était l'ennemi du bien et qu'à trop demander on risquait de ne rien obtenir de la Chambre. L'énumération resta limitée aux trois principaux produits agricoles.

De même que le domaine du cadenas, la manière dont le gouvernement devrait faire usage de ses pouvoirs donna lieu à de nombreuses controverses ; il fallait régler la procédure de publication du décret, décider si elle serait obligatoire ou facultative et si elle s'appliquerait uniquement aux projets de loi.

1^o Primitivement, les droits devaient être applicables le jour même de l'insertion du projet de loi au *Journal Officiel*. L'insertion d'un décret, selon les auteurs du cadenas, était inutile : sans doute le gouvernement est-il obligé d'intervenir par voie de décret lorsqu'il s'agit d'une question de fait à trancher, de circonstances à apprécier ; mais ici, la situation est toujours la même ; le mal qu'on veut éviter, la spéculation qui se produit toujours entre le dépôt du projet et le vote final est à craindre chaque fois qu'on relève un droit de

douane. Le gouvernement n'a donc pas besoin de se demander s'il faut ou s'il ne faut pas intervenir : le décret est inutile. Les adversaires du cadenas firent remarquer, comme on l'a vu, que l'application de tout acte d'autorité publique exigeait une promulgation par décret à défaut de sanction législative ; et tout le monde reconnut le bien-fondé de cette observation.

La procédure était donc la suivante : le projet de loi relevant le tarif douanier est déposé sur le bureau de la Chambre qui a naturellement la prééminence sur le Sénat comme en toute matière fiscale. Immédiatement est publié un décret donnant à ce projet la formule exécutoire ; il est transmis télégraphiquement aux directeurs des douanes qui le transmettent de la même façon ou par correspondance extraordinaire aux receveurs des douanes, les receveurs, à leur tour, affichent les nouvelles mesures à la porte des bureaux avant leur ouverture. Ainsi, le lendemain de l'initiative du gouvernement, les nouveaux droits sont applicables et, le même jour, le *Journal Officiel* publie le décret et le compte rendu de la Chambre mentionnant le dépôt du projet de loi. Il convient de remarquer que les autorités administratives n'ont pas à intervenir.

Ce système était plus rapide que la procédure d'urgence prévue par l'ordonnance du 27 novembre 1816, art. 4, complétée par l'ordonnance du 1^{er} janvier 1817 ; la jurisprudence avait décidé, en ce qui les concerne, que les droits ne seraient applicables que le lendemain de la publication des décrets au *Journal Officiel* ; la même règle se retrouvait dans le décret du 5 novembre 1870, article 2, mais ce dernier texte prévoyait, en outre, que le gouvernement, par une disposition spéciale, pourrait ordonner l'exécution immédiate d'un décret. La loi de 1897 calquait sur ce point la procédure anglaise, le décret télégraphié remplaçant l'ordre télégraphique du Chancelier de l'Echiquier aux bureaux de la douane, et le dépôt du projet représentant la communication faite par le chancelier au Comité des subsides.

2° Comme en Angleterre, également, et à la différence de l'Italie, il fut décidé que le gouvernement aurait non pas la faculté mais l'obligation de procéder par décret au relèvement des droits sur les produits considérés ; d'abord la spéculation était toujours à craindre ; et surtout, si le ministre de l'Agriculture avait pu user ou ne pas user de ce pouvoir, il aurait pu l'utiliser à l'heure choisie par lui, d'une façon arbitraire. Il pouvait, par exemple, à la veille de la clôture de la session parlementaire, déposer un projet de loi sans prendre de décret pour faire fonctionner le cadenas, puis, dès la séparation des Chambres, promulguer le décret sans que personne pût s'y opposer. En rendant le décret obligatoire et solidaire du dépôt de projet de loi, on empêchait le gouvernement de se servir du cadenas en l'absence des Chambres.

3° Certains défenseurs des prérogatives parlementaires ne se contentèrent pas de cette garantie ; il leur semblait injustifiable qu'un simple projet du gouvernement pût recevoir une application immédiate alors que rien de tel n'était prévu pour l'expression de la volonté collective du suffrage universel. Ils proposèrent un article additionnel à la loi attribuant au vote par la Chambre d'un relèvement de droits de douane les mêmes conséquences qu'au dépôt d'un projet de loi. Ils craignaient qu'un ministre ne se sentît pas suffisamment au-dessus de la calomnie pour oser mettre en œuvre une mesure douanière. Dans ce cas, le seul refuge était l'initiative parlementaire ; mais alors tous les périls auxquels la loi de cadenas devait porter remède apparaissaient de nouveau. Si la spéculation s'engage sur un projet du gouvernement, à plus forte raison s'engagerait-elle sur une loi à moitié votée. Cependant cet article additionnel ne fut pas pris en considération ; il fut facile d'établir qu'un acte du gouvernement était un acte complet par lui-même, engageant nettement la responsabilité du ministre qui en avait pris l'initiative. Rien ne s'opposait à ce que la force législative lui fût communi-

quée. Au contraire, une décision de la Chambre n'est qu'une moitié de disposition législative et n'entraîne aucune responsabilité. D'autre part, la Chambre a la prérogative d'être saisie la première de tous les projets qui touchent aux impôts, il eût été inconstitutionnel de donner à son vote un effet même provisoire et d'accroître sa prééminence sur le Sénat.

Il résultait de cette discussion deux précisions nouvelles : les simples propositions de loi, même sanctionnées par un vote favorable de l'une des Chambres, devraient, pour être applicables, s'être conformées à toutes les autres formalités de procédure parlementaire ; et puisque la procédure comportait le dépôt obligatoire d'un projet à la Chambre, toute mesure de cadenas devenait impossible en dehors de la présence du Parlement.

2. L'article 1^{er} de la loi du 13 décembre 1897 formulait la règle, l'article 2 prévoyait le cas dans lequel, par exception, les nouveaux droits ne s'appliqueraient pas aux produits alimentaires protégés par le cadenas :

« Les marchandises énumérées à l'article 1^{er} conserveront toutefois le bénéfice de l'ancien tarif lorsqu'il sera justifié qu'à une date antérieure au dépôt du projet de loi, elles ont été embarquées directement pour un port français ou mises en route directement d'Europe à destination de France. »

Cette disposition est appelée clause transitoire ou encore clause d'exemption pour les marchandises en cours de route ; elle figurait déjà dans l'article 34 de la loi du 17 décembre 1814, et avait été reproduite dans toutes les lois qui avaient eu pour objet de relever les tarifs de douane sur les blés.

Les justifications d'expédition résultent, selon les règles générales, pour les arrivages par mer, du connaissement créé au dernier port d'embarquement à destination de la France. Suivant la définition donnée par M. Allix (1), ce titre est

(1) Allix. *Cours de Science financière*. Doctorat, 1929-1930.

« l'acte qui constate la réception des marchandises par le maître du navire, représente la marchandise transportée et donne droit exclusif à la personne qui en est saisie comme destinataire, de se faire délivrer ces marchandises à l'arrivée par le capitaine. » Pour les importations par voie de terre, la preuve est donnée par la lettre de voiture, acte qui constate le contrat de transport établi sous forme de lettre adressée par l'expéditeur au destinataire. Aujourd'hui, la lettre de voiture est pratiquement remplacée, en cas de transport par chemin de fer, par le récépissé qui émane non de l'expéditeur, mais du transporteur et qui constate la réception des marchandises.

La douane a connaissance de ces titres, dans le premier cas, par le dépôt du manifeste à l'arrivée du navire : dans le second cas, par la déclaration qui lui est faite par l'importateur. Les chefs locaux sont autorisés à statuer sur l'admissibilité du chargement au bénéfice de l'ancien tarif sous la condition que les justifications produites soient valables et régulières. L'Administration centrale n'est consultée que si la date d'embarquement ou de mise en route ne ressort pas nettement des titres de transport ; et, dans ce cas, l'importateur doit consigner ou cautionner, après paiement de l'ancien tarif, la différence entre cette taxe et la nouvelle.

La loi de 1897 ne prévoyait pas expressément le cas où le connaissance, au lieu d'être à personne dénommée, serait indéterminé, ni le régime des marchandises en entrepôt. L'objet même du cadenas imposait de donner à ces deux difficultés la même solution.

On utilise souvent, pour les blés, des connaissances à ordre ou au porteur ; on ne mentionne alors qu'un port d'escale où des ordres seront envoyés afin de diriger la marchandise vers une destination définitive ; ou bien on réserve une option pour un port différent de celui qui est indiqué. Parfois même, la mention du port d'embarquement, obligatoire d'après l'article 282 du code de commerce, n'est faite

que pour mémoire et l'on s'en rapporte à un connaissance final qui doit le déterminer. Ainsi, le propriétaire de la marchandise peut, en cours de route, la vendre ou la changer de destination. Les communications télégraphiques lui donnent à cet égard toutes facilités. Si l'on avait admis de telles cargaisons au bénéfice de l'ancien tarif, des quantités considérables de marchandises flottantes eussent été immédiatement dirigées vers le pays où elles auraient permis de réaliser une opération avantageuse, et le cadenas n'aurait pas obtenu tout l'effet qu'on attendait de lui. Pour que les droits en vigueur avant l'application du régime du cadenas s'appliquent à une cargaison, il faut donc que le connaissance désigne un port français ou que le récépissé mentionne une gare française, et que la date d'embarquement ou de mise en route soit antérieure au dépôt du projet de loi. Un connaissance obéissant à ces conditions qui aurait été substitué en cours de route à un titre indéterminé garderait également le bénéfice de l'ancien tarif. Cette solution a été confirmée dernièrement à la suite de l'application du décret de cadenas du 17 novembre 1927 sur les blés ; par la loi de ratification du 18 juillet 1929 et, à la suite du décret du 23 mai 1929 relevant également les droits sur les blés, par la note n° 2188 des douanes du 29 juillet 1929. Elle a été sanctionnée par la réforme de la loi de cadenas en 1929.

Une difficulté du même ordre se posait au sujet des marchandises en entrepôt ou constituées en dépôt en France, au moment de la mise en vigueur du cadenas. Elles constituent, au point de vue du marché intérieur, un danger plus grave encore que les cargaisons flottantes à connaissance indéterminé, car elles représentent souvent des quantités considérables. Au cours de la discussion des lois de 1887 et de 1894 qui relevaient les droits sur les blés, plus de la moitié des céréales surimportées provenaient de la nationalisation des stocks entreposés, et c'est pour éviter à l'avenir une semblable inondation du marché national que

le gouvernement avait, dès 1895, déposé un projet de cadenas. Au reste, les travaux préparatoires ne laissent à ce sujet aucun doute. Dans son rapport déposé le 9 juillet 1896 sur le bureau de la Chambre, M. Renault-Morlière disait :

« L'article 2 du projet exempte, suivant l'usage, les marchandises en cours de route ; fallait-il aller plus loin, fallait-il étendre l'exception aux denrées en entrepôt ? La commission ne l'a pas pensé. La mise en entrepôt n'est pas la conséquence d'un cas de force majeure (1). »

Au surplus, il suffisait d'appliquer la règle générale, les marchandises en entrepôt acquittant les droits de douane non pas d'après le tarif existant au jour de leur entrée, mais d'après le tarif en vigueur au moment de leur dédouanement. Cette solution, avant même d'avoir été ratifiée par la loi du 1^{er} décembre 1929, avait été confirmée, comme celle qui avait été donnée au problème des connaissances par la loi du 18 juillet 1929 ratifiant le décret de cadenas sur les viandes et les blés du 17 novembre 1927 et par la circulaire n° 514 du 25 février 1929. La commission des douanes avait ajouté un article 2 ainsi conçu au projet de loi de ratification :

«... Sont toutefois admises aux conditions du tarif antérieur, les marchandises que l'on justifie avoir été expédiées directement pour la France avant le 17 novembre 1927 et qui ont été déclarées pour la consommation sans avoir été placées en entrepôt ou constituées en dépôt. »

Au moment de la discussion du projet de cadenas, il avait été déposé un amendement tendant à étendre le bénéfice de la clause transitoire dans les conditions suivantes :

« Les marchandises énumérées à l'article 1^{er} conserveront toutefois le bénéfice de l'ancien tarif lorsqu'il sera justifié qu'à une date antérieure au dépôt du projet de loi, elles ont fait l'objet de marchés authentiquement établis ou été

(1) Cf. aussi *J. O., Doc. Parlem.*, déc. 1898, page 1309 et s.

embarquées directement pour un port français ou mises directement en route d'Europe à destination de France (1). »

L'auteur de cet amendement avait en vue les marchés passés au loin, en Australie, en Amérique par exemple, sur des marchandises non encore disponibles pour la livraison desquelles un certain délai était nécessaire ; il prévoyait aussi le cas où le navire qui devait embarquer la cargaison n'était pas encore arrivé ; il concluait, non sans logique, qu'il n'était guère équitable de priver l'importateur du bénéfice de la législation sous l'empire de laquelle il avait contracté son marché. La loi de cadenas risquait de jeter une perturbation particulièrement grave dans les marchés à terme comportant des livraisons successives échelonnées par exemple sur une année au cours de laquelle pourrait intervenir un décret relevant les tarifs douaniers. L'importateur courait le risque de pertes considérables et pourtant de telles opérations apparaissaient comme régulières et dépourvues de tout caractère de spéculation.

Il était cependant impossible d'étendre la clause d'exemption aux marchés à livrer, quelle que soit leur authenticité. En effet, il y a entre un contrat d'importation et l'embarquement d'une cargaison des différences essentielles : l'embarquement est un fait matériel qu'il est facile de saisir et qui constitue une garantie parfaite de la sincérité et de la réalité du marché. Si, au contraire, il suffit d'un acte authentique passé devant un notaire ou devant un courtier auquel on donne, pour l'occasion, un caractère officiel, rien ne prouve que le marché ne soit pas purement fictif et qu'il ne soit pas suivi d'une contre-lettre. On ne pourrait pas même chercher une garantie dans le paiement des droits d'enregistrement : appliquer aux marchés le droit proportionnel serait les grever d'une lourde charge et non leur accorder une faveur ; les soumettre au droit fixe serait encourager la fraude

(1) Amendement Siegfried. *J. O.*, Doc. Parl., juillet 1891, p. 1793.

qui ne manquerait pas de s'exercer au moment de l'application d'une mesure de cadenas. Il restait aux importateurs la ressource de la stipulation de sauvegarde dont le mécanisme a été indiqué plus haut ; et le bénéfice de la clause transitoire fut finalement réservé aux marchandises embarquées ou mises en route directement à destination de la France.

3. La procédure du cadenas et le domaine de son application avaient été précisés sans rencontrer d'objections sérieuses ; il n'en fut pas de même de l'article 3, point faible du projet, qui prévoyait la sanction à donner aux modifications tarifaires effectuées par le gouvernement. Le texte portait les dispositions suivantes :

« Le supplément de taxe provisoirement perçu et consigné à la douane ne sera définitivement acquis au Trésor public qu'après le vote de la loi. Si le projet du gouvernement était retiré ou rejeté par les Chambres ou adopté seulement en partie, la différence entre le droit perçu et celui qui serait légalement maintenu ou établi devra être restituée aux déclarants. »

Le décret de cadenas devait donc être soumis au Parlement. Le projet de loi prévoyait que les droits devaient être restitués si les Chambres refusaient leur approbation mais il était muet sur les conditions dans lesquelles cette ratification devait intervenir : ces deux points furent l'un et l'autre l'objet des plus vives critiques.

a) Le remboursement des droits se heurtait, on l'a vu, à une objection difficilement réfutable : l'importateur de blé qui a déclaré la marchandise en douane et qui a acquitté la surtaxe s'est immédiatement remboursé de l'avance qu'il a faite en la faisant payer par l'acheteur ; si le projet du gouvernement est repoussé par les Chambres deux ou trois mois après son dépôt, la restitution qui devra lui être faite constituera pour lui une prime certaine. La clause de sauvegarde, si efficace qu'on l'imagine, ne saurait jouer dans les derniers

marchés conclus entre boulangers et minotiers et entre consommateurs et boulangers. Il y aura, en définitive, un intermédiaire qui bénéficiera d'un gain illégitime et la prime jouera comme un appât incitant les importateurs à surcharger le marché national. Le mot restitution n'a de sens que lorsqu'il désigne le remboursement fait à quelqu'un d'une somme qu'il a payée et non pas d'une somme qu'a payée son voisin. L'idéal eût été de rendre la surtaxe au consommateur ; il était impossible d'atteindre ce résultat. On pouvait faire tomber les fonds dans la Caisse du Trésor et les mettre à la disposition du ministre des Finances ; cette solution avait prévalu en Italie et elle s'était révélée dangereuse : un gouvernement poussé par d'impérieuses nécessités budgétaires pouvait être tenté de déposer un projet de surtaxes douanières sans que les conditions économiques du pays en aient manifesté la nécessité urgente ; il pouvait le retirer quelque temps après ayant atteint le seul but qu'il se proposait et s'étant procuré des ressources exceptionnelles. Un amendement (1) au projet de cadenas prévoyait une autre solution : il affectait les surtaxes perçues provisoirement par la douane à une œuvre d'assistance publique ou de solidarité qu'une décision spéciale des Chambres déterminerait ; ainsi les spéculateurs n'escomptant plus de restitution seraient moins tentés d'intervenir et de troubler les cours. Mais cet amendement présentait un danger analogue à celui qu'il voulait écarter : il permettait à un gouvernement se vantant d'être tout dévoué à certaines œuvres sociales d'utiliser les droits de douane pour leur entretien.

Il restait la solution consacrée par la pratique anglaise et proposée par les auteurs du projet de cadenas ; elle présentait au moins l'avantage de conserver à la perception des surtaxes douanières un caractère provisoire et de se conformer aux principes constitutionnels, nul impôt ne pouvant

(1) Amendement Mirman, Déb. Parl. Ch., s. o., 1897, p. 1905.

être perçu que du consentement des représentants du pays.

Cependant, les inconvénients incontestables d'une restitution de droits auraient disparu si les Chambres avaient adopté une certaine proposition tendant à contraindre le Parlement à discuter immédiatement les mesures de cadenas prises par le gouvernement. Le projet Viger-Renault-Morlière ne prévoyait en effet aucun délai dans lequel le décret devrait être soumis à la ratification des Chambres ; la proposition Jumel (1) suggérait de mettre en discussion immédiate le projet de cadenas et de poursuivre la délibération jusqu'au vote définitif ; elle ajoutait :

« Le projet de loi sera suivi d'un décret dont une disposition spéciale interdira toute admission en douane des produits soumis à discussion jusqu'à la promulgation de la loi délibérée par les deux Chambres. »

Il est évident que toutes les difficultés tenant au remboursement des droits auraient été ainsi tranchées. De mesure de protection, la loi de cadenas serait devenue mesure de prohibition justifiant pleinement son nom. Il était impossible de confier au gouvernement le droit de prendre par décret une décision aussi importante. Plus défendable était l'amendement proposé par un adversaire du cadenas, M. Charles Roux (2) :

« Le délai qui pourra s'écouler entre le décret entraînant la perception provisoire d'un supplément de taxe et le vote définitif par les Chambres n'excédera pas un mois à dater du jour du dépôt du projet de loi. En cas d'absence des Chambres, elles auraient à se prononcer dans la première quinzaine suivant leur rentrée... »

Cette proposition avait pour objet de réduire le plus possible le provisoire qui constituait le véritable danger de la loi de cadenas. Elle avait, de plus, pour conséquence indi-

(1) Déb. Parl. Ch., s. o., 1897, p. 1789.

(2) Déb. Parl. Ch., s. o., 1897, p. 1910.

recte d'autoriser le gouvernement à élever les droits par décret en tout temps, même si les Chambres ne siégeaient pas. Mais outre que cet amendement ne comportait aucune sanction car on ne pouvait songer, comme pour le budget, à voter après un mois un « douzième de cadenas provisoire », il n'était guère conforme aux principes constitutionnels : il voulait que la loi fût définitivement votée dans un délai déterminé ; c'était aliéner le droit de la Chambre d'examiner un projet pendant le temps où elle désire se livrer à la discussion. Même si l'amendement n'avait comporté que l'obligation d'introduire la discussion du décret dans le délai d'un mois, il aurait été inutile, tout le monde ayant intérêt à l'intervention rapide d'une solution définitive : le gouvernement s'empressera toujours d'échapper à la responsabilité qui pèse sur lui et se prêtera à la discussion immédiate que ne manqueront pas de solliciter tous les intéressés, partisans comme adversaires des mesures prises.

La garantie donnée aux déclarants par l'article 3 consistait en ce que les suppléments de droits seraient consignés à leur nom jusqu'à la ratification du décret. Mais on ne pouvait forcer les directeurs des douanes à avoir un coffre-fort spécial où ils placeraient ces fonds : et il aurait été dangereux de soustraire cette opération aux règles de la comptabilité publique. En pratique, le service était donc obligé, dans les écritures, de passer les sommes versées aux opérations de Trésorerie. Au reste, les objections et les critiques adressées au remboursement devaient être ramenées à de justes proportions : un gouvernement ne s'aviserait de prendre un décret de cadenas que s'il avait la conviction d'être approuvé par les Chambres ; et jamais le Parlement ne s'est refusé à sanctionner les mesures prises par le ministre de l'Agriculture en vertu de la loi de 1897.

SECTION III

LES APPLICATIONS DE LA LOI DU 13 DÉCEMBRE 1897

Le premier décret de cadenas fut pris le 21 novembre 1898, moins d'un an après le vote de la loi, à la suite de vendanges exceptionnellement abondantes. Il releva le droit d'entrée sur les vins, empêchant l'envahissement du marché et l'avalissement des cours, et fut ratifié par la loi du 12 février 1899. La loi de 1897 ne reçut avant la guerre de 1914 aucune autre application. Comme l'avaient prévu les auteurs du cadenas, un léger déficit de 7 à 10 millions de quintaux environ existait chaque année entre la production et la consommation, il rendait inutiles toutes les mesures exceptionnelles tendant à protéger les intérêts ruraux, malgré la concurrence déjà active des Etats-Unis.

La guerre eut pour conséquence indirecte d'accroître dans des proportions considérables les besoins d'approvisionnement en même temps qu'elle enlevait à la terre la plupart des hommes valides : il fallut faciliter l'entrée des blés et des viandes étrangères. Le gouvernement utilisa aussitôt la loi du 1^{er} juillet 1906 qui lui donnait en cas de mobilisation totale le droit de suspendre les taxes douanières sur le froment, les viandes salées, l'avoine, l'orge et les légumes secs ; mais bientôt le gouvernement recevait de nouveaux pouvoirs exceptionnels : la loi du 6 mai 1916 l'autorisait, en effet, à prohiber provisoirement par décret l'entrée des marchandises étrangères et à augmenter par la même procédure le tarif douanier, alors que l'article 3 de la loi de 1910 ne lui permettait de statuer par décret que dans

les cas d'urgence et pour parer à des mesures hostiles des pays étrangers. La loi de 1916 fut prorogée jusqu'en 1922 dans des conditions contestables, puisque cette importante délégation de pouvoirs n'avait plus pour raison d'être les nécessités économiques de la conduite de la guerre. En 1921 (1) la même loi qui retirait au gouvernement le droit d'édicter les prohibitions lui donna celui de modifier et non plus seulement d'augmenter les droits par décret. Les Chambres se déclaraient donc impuissantes à régler les tarifs douaniers devant le bouleversement des courants d'échange. C'est sous ce régime que fut effectué le rajustement du tarif douanier au moyen du système des coefficients. Cependant cette pratique se heurtait aux protestations générales. Le gouvernement lui-même, peu désireux de porter à lui seul la responsabilité de la politique commerciale d'après-guerre, ne sollicita pas pour 1923 le renouvellement des prérogatives qui lui avaient été accordées par la loi de 1916.

A la suite des difficultés financières de 1926, le Parlement abdiqua encore une fois une partie de ses pouvoirs. La loi du 3 août 1926 (2) autorisa le gouvernement jusqu'à la révision du tarif général des douanes à procéder par décrets au rajustement des droits qui avaient été déjà majorés par les décrets institutifs de coefficients rendus en exécution de la loi du 6 mai 1916 et par la loi du 6 avril 1926 qui avait édicté une majoration supplémentaire de 30 %. En exécution de cette loi, le décret du 14 août 1926 releva encore de 30 % les tarifs douaniers. Le second paragraphe de l'article 13 de la loi du 3 août 1926, rédigé dans les termes mêmes de la clause transitoire de la loi du 13 décembre 1897, prévoyait l'exemption du supplément de droit pour les mar-

(1) Loi du 31 décembre 1921 et cf. C.-J. Gignoux, *L'après-guerre et la politique commerciale*, p. 42

(2) Art. 13 de la loi du 3 août 1926, cod. art. 6.

chandises en cours de route et il confirmait l'exclusion des marchandises placées en entrepôt ou constituées en dépôt, du bénéfice de l'ancien tarif. Le paragraphe 3 du même article ratifiait également les solutions précédemment admises pour le cadenas par les services administratifs en ce qui concerne les justifications à donner de l'expédition directe des marchandises pour la France au moyen des connaissements et de tous autres titres de transport. Enfin, à la différence de la loi de 1897, les décrets devaient être soumis à la ratification des Chambres dans un délai de deux mois si elles étaient réunies, et sinon dans le mois qui suivrait leur plus prochaine réunion.

La loi du 27 janvier 1927 (1) établit un nouveau dessaisissement provisoire des prérogatives des Chambres en faveur du pouvoir exécutif. L'article 2 était ainsi rédigé :

« Le gouvernement est autorisé à titre exceptionnel et pendant une durée de 3 mois à apporter des modifications au tableau A, annexé à la loi du 11 janvier 1892, modifié par les lois et décrets subséquents, dans la mesure où il sera nécessaire pour conclure d'urgence des accords commerciaux. Ces modifications ne pourront cependant pas affecter les objets d'alimentation. Les nouveaux tarifs ne pourront être mis en vigueur à titre provisoire que conjointement avec les accords qui les motivent. Ils seront présentés à l'approbation des Chambres en même temps que ces accords, immédiatement si elles sont réunies ou dès l'ouverture de la plus prochaine session. A défaut d'approbation, ces tarifs et accords cesseront leurs effets 28 jours après la décision de rejet. »

A vrai dire, cette disposition n'était pas nouvelle ; lors de la discussion du tarif de 1892, le législateur avait investi l'exécutif de pouvoirs temporaires afin de maintenir le *modus vivendi* avec les puissances dont les traités venaient

(1) J. O., 29 juillet 1927.

à expiration. Ce droit était cependant limité par les chiffres inscrits au tarif minimum et restreint, dans sa durée, au temps nécessaire pour régler les rapports commerciaux avec les puissances intéressées. De même en 1910, lors de la révision du tarif douanier, le gouvernement reçut le droit de maintenir, sous réserve de la ratification des Chambres, exceptionnellement et à titre provisoire, le bénéfice du tarif général antérieur aux marchandises originaires des pays qui n'assujettiraient pas les produits français à un traitement différentiel. En 1927, la situation se présentait de manière analogue : le traité de Versailles avait imposé à l'Allemagne pendant 5 ans l'application unilatérale de la clause de la nation la plus favorisée. Au moment d'établir des relations commerciales sur des bases équivalentes, il convenait de relever certains articles du tarif minimum afin de pouvoir accorder ce tarif à l'Allemagne sans nuire aux intérêts français. Néanmoins, la loi du 27 juillet 1927 prescrit au gouvernement d'entreprendre la révision du tarif douanier sans le concours des Chambres (1). Il convient de remarquer que, loin d'instituer une procédure de restitution en cas de refus d'approbation par les Chambres, la loi prévoyait le maintien des tarifs pendant un certain délai après la décision de rejet, afin d'éviter que le trouble ne soit porté dans les relations commerciales internationales.

L'inflation et la hausse des prix qui en avait été la conséquence avaient permis aux agriculteurs de réaliser des bénéfices importants ; la stabilisation leur fit bientôt apparaître qu'ils n'étaient pas suffisamment protégés. La loi du 27 juillet 1927 n'était pas applicable aux denrées alimentaires. Un décret du 2 septembre 1927 fut pris en exécution de la loi du 3 août 1926 autorisant le rajustement des droits de douane par décret et releva le droit sur les blés de 18 à 25 francs, au coefficient 3,5 par rapport au tarif d'avant-

(1) Additif douanier contenu dans un décret du 2 mars 1928.

guerre. Dès ce moment, l'établissement du coefficient 5 avait été proposé ; il fut établi par le décret de cadenas du 17 novembre 1927 sur les bestiaux, les viandes et les céréales panifiables, ratifié longtemps après par la loi du 18 janvier 1929 qui, comme on l'a vu, en reprenant les termes de la loi du 3 août 1926 confirmait l'exclusion des marchandises en entrepôt ou en dépôt du bénéfice de la clause transitoire. Le relèvement des droits de novembre 1927 profita surtout à la spéculation ; les membres de la commission sénatoriale de l'agriculture avaient publiquement annoncé dès le 15 novembre que le gouvernement avait l'intention de porter de 25 à 35 francs le droit sur les blés. Dans ces conditions, il était inutile d'espérer du décret de cadenas un effet immédiat et la mesure de protection, cependant nécessaire, demeura inopérante pendant plusieurs mois, tant que les stocks de céréales surimportées ne furent pas liquidés. Des plaintes déposées contre X..., suivant l'usage, ne donnèrent aucun résultat.

Immédiatement après la guerre, on avait pu craindre de voir la France devenir largement tributaire de l'étranger, puisque le cinquième de la superficie consacrée aux céréales avant 1914 restait en friche. Mais la modification et l'amélioration des méthodes de culture, l'utilisation des tracteurs, l'usage généralisé des divers engrais et de semences sélectionnées, l'aide donnée par les coopératives agricoles aux producteurs indépendants, tout contribuait à favoriser la culture des céréales qui marqua chaque année une légère progression depuis 1922. Le taux du rendement moyen par hectare passa de 14 quintaux avant la guerre à 17 quintaux en 1928. Or, au début de 1929, on annonça que les blés avaient souffert des rigueurs de l'hiver et que la récolte serait mauvaise. Les cultivateurs qui pour la plupart n'avaient pas encore vendu leur blé le conservèrent espérant une hausse ; ne trouvant pas d'approvisionnement sur le marché, les meuniers achetèrent des blés étrangers en

quantité d'autant plus considérable que les boulangers faisaient le même calcul et craignaient que le prix de la farine ne montât. Cependant, dès le printemps, il apparut que le pessimisme des prévisions était injustifié. Au mois de mars pour la première fois, quelques journaux spécialisés annoncèrent qu'un relèvement des tarifs douaniers serait nécessaire si l'on ne voulait pas voir s'effondrer le cours des froments, et cette nouvelle eut pour résultat d'inciter les importateurs à faire pénétrer du blé en France pendant que le tarif était encore à 35 francs. Le 22 mai, des quantités anormales de blé furent dédouanées ; le lendemain, le mouvement s'accrut. Vingt minutes avant la fermeture des bureaux de Saint-Louis-du-Rhône qui a lieu à 6 heures, une société de grands moulins dédouana 163.000 quintaux de blé, la presque totalité de ses stocks en entrepôt. Le même jour, au même moment, des quantités considérables de blé entreposées à Bordeaux, Ivry, Lille, Calais furent déclarées pour la consommation (1). Le ministre des Finances déclara que « le caractère massif de certains dédouanements opérés jusqu'à la dernière heure le 23 mai, malgré les difficultés de Trésorerie qui en devaient résulter pour les intéressés, portait à croire que ceux-ci avaient pu disposer de certains renseignements ».

Le 23 mai, en effet, fut signé un décret de cadenas qui élevait le droit de douane de 35 à 50 francs. Le rapporteur de la loi du 1^{er} décembre 1929 évalua à un montant de 5 à 6 millions le total des droits qui avaient été éludés au moyen des entrées massives du 22 et du 23 mai.

Jusqu'à ce moment, toutes les opérations des importateurs d'une part, des minotiers et des boulangers d'autre part, reposaient sur la prévision du déficit et de l'élévation des cours. Au moment où les droits furent relevés, on parla

(1) *J. O.*, Déb. Parl. Chambre, intervention Fabien Albertin, 28 novembre 1929, p. 3571.

d'une récolte exceptionnelle de 100 millions de quintaux. Effrayés, les paysans s'empressèrent d'offrir leur blé aux minotiers qui, approvisionnés, ne l'achetèrent pas, 7 millions de quintaux ne trouvant aucun emploi pesaient sur les cours. De 150 francs au mois de mai, le prix du quintal de blé tomba à 125 francs au mois d'août. La récolte fut finalement de 87 millions de quintaux, supérieure d'environ 2 millions de quintaux aux besoins de consommation et de semences.

Les cours se fixèrent à 134 francs en septembre. Pendant cette période, les blés exotiques étaient demeurés à des prix élevés ; les bons Manitobas cotaient 115 francs, ce qui, avec le droit de douane, les faisait théoriquement revenir à 165 francs au port français ; il n'y avait donc, à première vue, rien à craindre de la concurrence étrangère. Néanmoins, le droit de douane, ne jouait pas, on constatait des entrées continues qui venaient encore aggraver la situation (1) ; à part les meilleures terres pour lesquelles le rendement était supérieur à 30 quintaux à l'hectare, le prix de revient variait de 145 à 180 francs par quintal. La moyenne normale était de 155-165 francs. C'est à ce taux qu'aurait dû s'établir le prix de vente.

La protection supplémentaire mise en œuvre par la procédure du cadenas, loin de provoquer un relèvement des cours, avait déterminé un affaissement des prix. Les milieux agricoles avaient été surpris de l'inefficacité du décret du 17 novembre 1926 ; ils furent profondément déçus par l'échec du décret du 23 mai 1929 et en rendirent responsables les imperfections de la loi de cadenas : si le gouvernement,

(1) En 1928, le total des importations avait été de 10 279.750 quintaux ; or, pendant les 9 premiers mois de 1929, il était entré plus de 12 millions de quintaux, à savoir :

janvier : 1.049.489 qx	avril : 1.335.114 qx	juillet : 1.630.504 qx
février : 667.807 »	mai : 1.513.477 »	août : 1 785.870 »
mars : 936.724 »	juin : 1.774.247 »	sept. : 1.313.522 »

disait-on, avait pu agir directement par décret sans être obligé de déposer au préalable un projet de loi, il n'y aurait pas eu d'indiscrétions et les spéculateurs n'auraient pas introduit les quantités de blé qui ont ensuite pesé sur les cours ; on ajoutait que le relèvement des droits aurait eu plus d'efficacité s'il était intervenu au mois d'août, car il aurait mis en jeu l'aléa de la récolte prochaine. Il fallait donc modifier la loi de 1897 pour permettre au ministre de l'Agriculture d'intervenir pendant les vacances des Chambres. Des sanctions étaient enfin réclamées contre les fonctionnaires coupables d'avoir divulgué les intentions du gouvernement ; il fut reconnu que cette accusation n'avait aucun fondement ; les renseignements que certaines sociétés importantes avaient recueillis ne venaient ni du ministère de l'Agriculture ni du ministère du Commerce, mais des couloirs du Parlement.

La réforme de la loi de 1897 apparaissait donc comme nécessaire : il fallait en simplifier la procédure, en préciser les effets et surtout étendre à toute époque la faculté qu'avait le gouvernement d'utiliser le cadenas. Le projet du gouvernement s'inspirait de ces trois idées.

CHAPITRE III

LA RÉFORME DE LA LOI DE CADENAS

SECTION I

L'OCCASION DE LA RÉFORME

Malgré les coefficients de 1921 et les deux majorations de 1926, le tarif douanier créé en 1892 et réformé en 1910 ne constituait plus en 1927 une sauvegarde suffisante pour l'industrie ni pour l'agriculture. Dès que le régime monétaire eut été suffisamment consolidé, le gouvernement, en mai 1927, proposa un plan de réformes, le projet 3.352 dont la discussion ne fut pas poursuivie. Un des principaux reproches adressés au régime proposé était d'établir en faveur de l'industrie une protection que l'on n'étendait pas à l'agriculture gênée par le maintien des prohibitions et des droits de sortie sur les produits du sol : ces surtaxes ne furent supprimées que par la loi du 27 juillet 1927 ; un décret du 30 août 1927 pris en exécution de la loi du 27 juillet 1927 avait relevé les droits de douane sur 1700 postes du tarif douanier (1). La loi de 1927 ne permettait pas de faire bénéficier de cette réforme les denrées alimentaires. Les décrets de cadenas du 2 septembre et du 17 novembre 1927 avaient eu des résultats insuffisants ; la pro-

(1) J. Proix : *La politique douanière de la France*.

duction agricole avait recouvré la même importance qu'elle avait avant 1914, mais la situation n'était plus aussi favorable : d'une part, les habitudes d'économie prises au cours de la guerre, l'établissement de la carte de pain, la qualité moins bonne des produits de la boulangerie, l'amélioration générale des conditions de vie avaient contribué à réduire la consommation ; d'autre part, les articles industriels directement ou indirectement nécessaires à l'exploitation avaient subi un renchérissement important auquel les relèvements de droits de 1926 et 1927 n'étaient pas étrangers. Les deux branches de l'activité nationale ne bénéficiaient pas d'une protection égale, et ces divers éléments faisaient ressentir plus vivement encore à l'agriculture la concurrence des bas prix étrangers.

Bien qu'elle eût pris une part active aux conférences internationales qui s'étaient efforcées de ralentir la tendance générale au protectionnisme, la France fut obligée de prendre différentes mesures destinées à sauvegarder les intérêts agricoles ; une des plus graves difficultés consistait à accorder aux vins français un régime suffisamment favorable. Sans doute la procédure du cadenas était-elle applicable, mais cette mesure trop brutale risquait de provoquer des protestations et des représailles. Sans élever le tarif douanier, on décida d'interdire la vente des produits de coupage ; c'était pratiquement écarter la concurrence des vins d'Espagne et d'Italie qui, pour la plupart, ne pouvaient être utilisés que coupés.

La loi du 29 novembre 1929 releva le droit sur les sucres afin de favoriser la culture de la betterave, tête d'assolément indispensable à la production du blé ; enfin la loi du 1^{er} décembre 1929 tenta d'apporter une solution au problème du blé qui se posait d'une manière particulièrement grave ; il s'agissait d'une part de développer la consommation et d'autre part de protéger les producteurs contre l'affluence des céréales étrangères.

On avait envisagé de faire appel à l'Intendance pour acheter immédiatement des quantités de blé considérables afin de diminuer les stocks qui pesaient sur les cours. Cette opération ne fut heureusement pas réalisée. Elle aurait été peu avantageuse pour les finances publiques, et ses résultats, si elle en avait eu, auraient été insuffisants. On renonça également à établir une prime par quintal de blé écrasé pour les animaux et l'on se contenta (1) d'abroger la loi du 15 juillet 1922 qui, pour « assurer une meilleure utilisation du blé et des farines » interdisait de les livrer à la consommation des animaux. Cette loi n'était guère appliquée, en particulier dans la région de l'Ouest. Enfin la liberté du taux de blutage était rétablie, le gouvernement gardait la faculté de modifier ce taux par décret ; mais ces mesures ne pouvaient avoir qu'un effet limité. Il était aussi difficile de protéger les producteurs de blé que les producteurs de vin ; non seulement il fallait ménager les pays exportateurs, mais encore il convenait de ne pas s'opposer ouvertement aux conclusions des grandes conférences qui recommandaient la suppression générale des prohibitions ; de même que pour les vins, la solution adoptée n'entrava pas directement l'entrée des blés et des farines étrangères. On donnait seulement au gouvernement le droit de fixer par décret la proportion de blé indigène qui devrait obligatoirement être mise en œuvre pour tous les usages alimentaires. Dès le lendemain de la promulgation de la loi, un décret fixait ce taux à 97 % ; la loi prévoyait quelques exceptions pour les pains de régime exigeant l'emploi de blés riches et pour les blés d'Afrique du Nord.

Cette réforme était naturellement accompagnée de l'établissement d'un système de contrôle rigoureux ; elle prévoyait l'obligation de déclarer en détail les quantités de blé stockées (2) et édictait des sanctions sévères.

(1) Art. 8 de la loi du 1^{er} décembre 1929.

(2) Art. 4 de la loi du 1^{er} décembre 1929.

Cependant, l'opinion agricole réclamait des mesures contre le retour d'opérations semblables à celles du 22 et du 23 mai 1929 que l'on accusait d'avoir provoqué l'effondrement des cours. La hantise de la spéculation avait suggéré la suppression de l'entrepôt fictif. Le Sénat, faisant droit aux plaintes justifiées des minotiers des ports de commerce, refusa de sanctionner ce projet que la Chambre avait adopté ; mais le régime de l'admission temporaire fut modifié afin de réduire indirectement les quantités de blé susceptibles d'être mises en entrepôt : l'importateur avait, depuis 1912, la faculté d'entreposer après avoir apuré l'acquit d'admission temporaire ; non seulement l'article 3 de la loi du 1^{er} décembre 1929 lui restera ce droit, mais il appliqua rétroactivement cette interdiction à partir du 17 novembre 1929, date de dépôt du projet de loi. Cette mesure troublait les opérations des minotiers dans des conditions qui ne pouvaient être prévues ; elle n'était d'ailleurs ni la seule ni la plus grave des dérogations au principe de non-rétroactivité que comportait la loi du 1^{er} décembre 1929. Il restait donc au minotier le choix entre la mise directe des farines à la consommation et la réexportation.

Cet ensemble de réformes qui ne pouvait avoir que d'heureuses conséquences sur l'efficacité de la loi, fut complété par des modifications importantes à la loi du 13 décembre 1897.

SECTION II

LA RÉFORME DU CADENAS

L'article 6 de la loi du 1^{er} décembre 1929 est entièrement consacré au régime du cadenas ; il est ainsi rédigé :

« L'article 11 des lois de douane codifiées (décret du 28 décembre 1926) est modifié comme suit :

« Le gouvernement est autorisé à procéder par décret rendu en conseil des ministres au relèvement des droits de douane sur les céréales ou leurs dérivés, les houblons, les pommes de terre, la fécule de pomme de terre, les vins, les bestiaux et les viandes de boucherie, et les produits laitiers.

« Une disposition spéciale de ce décret en ordonnera l'exécution immédiate conformément aux dispositions du décret du 5 novembre 1870.

« Un projet de loi portant ratification dudit décret doit être présenté à la Chambre des députés dans les 5 jours qui suivront la signature de ce dernier ou, si la Chambre est en vacances ou ne siège pas, dès le début de sa plus prochaine session.

« Sont toutefois admises aux conditions du tarif antérieur les marchandises que l'on justifie avoir été expédiées directement pour la France avant la date d'insertion du décret au *Journal Officiel* et qui sont déclarées pour la consommation sans avoir été placées en entrepôt ou constituées en dépôt.

« Les justifications doivent résulter pour les arrivages par

mer des connaissements créés au dernier port d'embarquement à destination d'un port français, et pour les importations par les autres voies, du dernier titre de transport (lettre de voiture et autres) créé à destination de la France. Ces justifications ne sont admises qu'après que l'Administration en a reconnu la validité.

« Lesupplément de taxe provisoirement perçu n'est définitivement acquis au Trésor qu'après le vote de la loi. Si le projet est retiré ou rejeté par les Chambres ou adopté seulement en partie, la différence entre le droit perçu et celui qui est légalement maintenu ou établi doit être remboursé au déclarant. »

Ainsi la loi du 1^{er} décembre 1929 apportait au système du cadenas des précisions, des simplifications et surtout des extensions.

1. Les marchandises en entrepôt ou en dépôt étaient expressément exclues du bénéfice de la clause transitoire ; cette disposition confirmait la solution donnée à cette difficulté par les services administratifs, en reproduisant les termes mêmes du second alinéa de la loi du 3 août 1926. De même étaient sanctionnées les décisions (1) qui avaient auparavant réservé le bénéfice du tarif antérieur aux marchandises en cours de route pour lesquelles la preuve résultait d'un titre de transport créé au dernier port d'embarquement et mentionnant l'expédition directe pour la France. Sont donc exclues les cargaisons parties du pays d'origine suivant un connaissement à ordre désignant un port d'escale d'où elles pourraient être dirigées ensuite vers une destination définitive ; les connaissements créés pour un port français avec option pour un port étranger et tous les titres de transport indéterminés ne constituent pas des justifications valables.

Mais la réforme de la procédure du cadenas, en suppri-

(1) Note 2.188 des *Douanes* du 29 juillet 1929.

mant le dépôt du projet de loi antérieur au décret, a pour conséquence de rendre admissibles au tarif antérieur les marchandises dont un titre de transport prouverait l'embarquement pour la France le jour même où le décret serait signé : jusqu'en 1929, en effet, justification devait être donnée d'un envoi antérieur au dépôt du projet de loi, c'est-à-dire la veille de la signature du décret et l'avant-veille de sa promulgation. Dorénavant, il suffira que les marchandises soient expédiées la veille de la publication, c'est-à-dire le jour même de la signature du décret.

2. La procédure du cadenas reçoit du fait de la suppression du dépôt du projet de loi une première simplification. Désormais, le gouvernement pourra intervenir quand il voudra et d'une façon rapide, puisque la signature du décret n'est plus précédée d'aucune formalité. Au moment de la discussion de la loi, on a prétendu qu'à l'avenir la spéculation ne pourrait plus s'exercer ; il ne semble pas cependant que les indiscretions puissent jamais être rendues impossibles. Suivant l'ancienne procédure, le projet était déposé à la Chambre très tard, dans la soirée, et le décret était mis en application le lendemain. On ne pouvait utiliser ce délai pour introduire des marchandises puisque les nouveaux droits étaient applicables dès l'ouverture des bureaux de douane. Et si l'on mettait les mesures spéculatives sur le compte des indiscretions commises pendant la préparation du projet de loi, on ne voit pas comment de pareils faits ne pourraient plus se reproduire puisque la préparation d'un décret réunit exactement les mêmes fonctionnaires.

Il est vrai que, pour parer plus complètement aux possibilités d'indiscretions susceptibles de servir la spéculation, le texte primitif prévoyait qu'une disposition spéciale du décret relevant le droit de douane ordonnerait l'exécution de celui-ci à trois jours francs avant la date de son insertion au *Journal Officiel*. Le danger d'une pareille mesure de ré-

troactivité apparut immédiatement à la commission des douanes du Sénat. C'était en effet une dérogation à une règle de droit public essentielle qui constitue une garantie vitale pour tous les citoyens ; c'était aussi une atteinte à la convention douanière internationale du 3 novembre 1923 par laquelle la France s'était engagée à respecter le principe de non-rétroactivité des mesures et tarifications douanières (1). Le gouvernement ne s'opposa pas, sur ce point, à la modification de son projet initial.

La loi du 1^{er} décembre 1929, en même temps qu'elle renverse l'ordre d'intervention du projet et du décret de cadenas, prévoit que le projet de loi portant codification des mesures prises devra être présenté à la Chambre des députés dans les 5 jours qui suivront la signature du décret. Ce délai excessivement court ne comporte aucune sanction, la perception des droits continuant à être faite à défaut de présentation d'un projet de ratification ; l'événement donna raison, comme on le verra, à ceux qui exprimèrent la crainte qu'il ne serait pas respecté.

Une autre simplification résulte de la réforme de la procédure de promulgation du décret. La loi du 13 décembre 1897 prévoyait l'affichage du décret le lendemain de sa signature dans tous les bureaux, même les moins importants, par le service des douanes lui-même, et cet affichage devait être effectué avant l'ouverture des bureaux. Ce système présentait un double inconvénient : si, par suite d'une erreur ou d'une omission, certains télégrammes ne parve-

(1) Art. 4 de la convention du 3 novembre 1923 : « Les Etats contractants s'engagent à ce qu'aucune mesure concernant les réglementations douanières ne soit mise en vigueur qui n'ait été préalablement portée à la connaissance du public soit par le moyen de sa publication au *Journal Officiel* du pays, soit par toute autre voie appropriée de publicité officielle et privée.

« La même obligation de publicité préalable s'applique à tout ce qui touche les tarifs ainsi que les prohibitions et restrictions d'importation et d'exportation. »

naient pas à la douane, le texte du décret n'était pas publié en temps utile et les droits n'étaient pas appliqués ; de plus, le service des douanes était chargé de rendre public un acte qui devait être immédiatement exécuté, c'est aux autorités administratives que cette charge aurait dû incomber. La loi du 1^{er} décembre substitue à cette méthode celle de la procédure de publication d'urgence du décret du 5 novembre 1870 :

Art. 2 : «... Le gouvernement, par une disposition spéciale, pourra ordonner l'exécution immédiate d'un décret. »

Art. 3 : «... Les préfets et sous-préfets prendront les mesures nécessaires pour que les actes législatifs soient imprimés et affichés partout où besoin sera. »

Enfin, en ce qui concerne la perception provisoire du supplément de droit, on revient à un système plus normal ; le texte de la loi de 1929 ne prévoit plus de consignation. L'Administration est maintenant libre de porter en recettes l'ensemble des taxes perçues, quitte à en rembourser une partie si le projet est retiré ou rejeté par les Chambres ; et sa comptabilité n'est plus chargée, pendant la période intermédiaire, d'une complication inutile.

3. Le principal intérêt de la réforme du cadenas ne réside pas dans ces simplifications de détail mais dans l'extension qu'elle donne à ce régime : la liste des produits soumis à la procédure d'urgence est augmentée, et surtout les périodes pendant lesquelles le gouvernement ne pouvait pas intervenir ont été supprimées.

La loi du 1^{er} décembre 1929 consacre un important abandon des pouvoirs du parlement en matière douanière. Le décret, désormais, précède le projet ; sans doute le projet doit-il être déposé dans un court délai, mais, si les Chambres sont absentes, il ne viendra en discussion, au plus tôt, qu'au début de la prochaine session. Rien n'empêche un gouvernement, s'il veut faire aboutir une réforme qui se heurte

à certaines oppositions, d'attendre la clôture de la session pour promulguer son décret. Quand le Parlement, trois mois plus tard, devra se prononcer, il devra envisager le trouble qui résulterait pour le commerce et l'agriculture d'un refus d'approbation ; à moins que les mesures prises n'aient eu que des résultats détestables, il hésitera à provoquer un mécontentement général, même s'il estime en majorité que l'élévation des droits est contraire à l'intérêt général. La loi de 1897 donnait aux membres de la Chambre la possibilité de demander la discussion immédiate du projet que le ministre de l'Agriculture avait, à l'instant même, déposé ; un vote pouvait empêcher qu'il fût mis à exécution et, en tout cas, aucun abus n'était possible en dehors des sessions parlementaires. Non seulement le Parlement a désormais perdu l'initiative de la politique douanière en matière agricole, mais il ne peut même plus s'opposer aux décisions prises par le pouvoir exécutif. La question n'est pas, pour le moment, de savoir si un tel dessaisissement est inconstitutionnel, ou s'il est dangereux, on doit constater qu'il n'est accompagné d'aucune garantie et que rien ne sanctionne l'obligation de déposer un projet de loi dans un délai déterminé.

En même temps que le gouvernement acquiert ainsi plus d'indépendance, le domaine de son intervention est singulièrement élargi. A la vérité, le projet primitif ne comportait, du moins en apparence, aucune extension du régime du cadenas ; mais il ne se manifesta guère d'oppositions aux amendements qui furent proposés lors de la discussion de la loi.

Le premier d'entre eux eut pour objet de faire entrer la pomme de terre dans l'énumération de l'article 4 de la loi (1). La justification, facile, était que les considérations qui valent pour les céréales ou leurs dérivés valent aussi pour la

(1) Amendement Guy la Chambre, Chambre, novembre 1929, p. 3343.

pomme de terre. L'auteur de la proposition rappelait que les agriculteurs avaient perdu en cette matière 2 à 3.000 fr. par hectare au cours de l'année précédente et que les producteurs étrangers s'étaient empressés de profiter de cette situation défavorable. Si des conditions semblables se présentaient de nouveau, le gouvernement devait pouvoir arrêter à la frontière les cargaisons qui inonderaient le marché national.

L'adoption de cet amendement conduisit à voter au Sénat une proposition qui en était le complément logique (1). Elle fut introduite à la demande des syndicats agricoles du département de la Haute-Saône et établissait que les féculs de pomme de terre et les pommes de terre devaient être soumises au même régime ; sinon les étrangers transformeraient leurs pommes de terre en fécul afin de les introduire d'une manière plus avantageuse ; si le gouvernement relevait un jour par décret les droits sur les pommes de terre, il serait pratiquement obligé de faire bénéficier les féculs d'une protection correspondante. Mais, pour ces dernières, il faudrait utiliser la procédure parlementaire normale et, dans l'intervalle, des manœuvres spéculatives pourraient être tentées. L'Allemagne consacre actuellement à cette culture 2.800.000 hectares, le double de la France ; le nombre de ses féculeries et de ses distilleries qui utilisent les pommes de terre avariées et les petites pommes de terre augmente sans cesse. Sans doute, la production est-elle très irrégulière, mais dans les bonnes années le marché français serait inondé. La Hollande est un concurrent plus dangereux encore par l'excellente organisation de ses féculeries qu'un trust réunit. Elle dispose de moyens de transport encore peu coûteux. M. Hayaux ajoutait que les industriels hollandais choisissent leur moment pour jeter sur le marché des produits qui coûtent 20 francs de moins par quintal

(1) Amendement Hayaux, Sénat, novembre 1929, p. 1131.

que les féculles françaises. Les représentants de ces industries traitent pour 12 mois et les féculiers français sont obligés de suivre à des conditions qui sont quelquefois ruineuses pour eux. Appliqué aux féculles le cadenas empêchera que la spéculation profite de la différence de traitement entre le tarif douanier qui leur est applicable et le droit que supportent les pommes de terre ; d'autre part, il servira les intérêts de l'industrie française.

D'autres producteurs demandaient à bénéficier de la procédure du cadenas. M. de Marguerie (1) obtint que dans la liste des produits protégés, on ajouterait les houblons, la situation de cette culture étant grave en Moselle, en Alsace, et en Côte-d'Or. M. Chassaing (2) fit étendre la même faveur aux produits laitiers « victimes de décrets spéciaux en 1926, on leur a infligé alors des droits de sortie équivalant à une véritable prohibition, de ce chef ont été perdus des débouchés difficiles à reconquérir » ; argument singulier si l'on réfléchit que la loi de cadenas autorise seulement le gouvernement à relever les droits d'entrée ; le rapporteur de la commission de l'Agriculture y répondait d'une manière plus étrange encore :

« Je me permets de rappeler à mes collègues que la loi de 1917 dite du cadenas n'est pas une loi ordinaire et ne doit s'appliquer que dans des circonstances exceptionnelles ; elle a pour but d'autoriser le gouvernement en cas de crise économique ou politique, cela résulte des travaux parlementaires, à supprimer tous les droits de douane afin de permettre l'alimentation du pays. Je supplie mes collègues de se rappeler l'esprit dans lequel la loi de 1917 a été votée ; elle ne doit s'appliquer, je le répète, que dans des cas exceptionnels (3). »

Les produits laitiers exigeaient cependant une protection

(1) *J. O.*, Déb. Parl. Sénat, novembre, p. 1132.

(2) *J. O.*, Déb. Parl. Chambre, novembre 1929, p. 3346.

(3) *J. O.*, Déb. Parl. Chambre, novembre, p. 3346.

douanière mieux organisée. Tandis que la récolte de blé avait en 1929, pour 87 millions de quintaux, une valeur de 12 milliards de francs, la production laitière représentait environ 14 milliards 1/2 en évaluant à un franc le prix du litre à l'étable et le rendement à 40 millions de litres par jour. Non seulement le marché français était suffisamment approvisionné, mais on pouvait songer à développer l'exportation des laits condensés et des poudres de lait qui permettent d'atteindre les colonies et les pays tropicaux. Mais pendant que le lait devenait ainsi une production-clé de notre agriculture, l'Allemagne avait fait un gros effort et l'Etat avait largement encouragé la création de coopératives : on pouvait donc craindre la menace d'une surproduction générale. De 1928 à 1929, les importations de lait en France avaient augmenté et les exportations avaient diminué. Les droits de douane étaient demeurés insuffisants : ceci ressortait de la comparaison entre les tarifs français et les tarifs étrangers (1) :

Lait concentré : France : 25 francs aux 100 kilos. — Etats-Unis : 55. — Suisse : 75. — Belgique : 107. — Danemark : 163. — Allemagne : 200. — Espagne : 450.

Beurre : France : 100 francs. — Allemagne : 277. — Suisse : 300. — Etats-Unis : 424.

Fromage : France : 100 francs. — Suisse : 110. — Allemagne : 130 à 180. — Etats-Unis : 277.

On demandait donc au Parlement d'autoriser le gouvernement à procéder par décret au relèvement des droits afin que, à l'abandon de la culture du blé, ne s'ajoute pas l'abandon des pâturages ; et la procédure du cadenas fut étendue aux produits laitiers.

(1) *Revue pol. et parlementaire*, 1930, II, p. 30.

Personne ne s'était avisé que la rédaction du projet de loi gouvernemental avait pour conséquence, elle-même, d'augmenter le nombre des produits bénéficiaires du régime du cadenas. L'énumération de la loi de 1897 comportait les denrées suivantes : « Les céréales et leurs dérivés, les vins, les bestiaux et viandes fraîches de boucherie. » Soit inadvertance, soit plus vraisemblablement à dessein, un mot avait été omis dans le projet de 1929 qui portait : « les céréales et leurs dérivés, les vins, les bestiaux et les viandes de boucherie. » Cette nouvelle rédaction comprenait donc les viandes congelées inscrites en trois articles au tarif des douanes sous le numéro 16 B. Ni les rapporteurs ni le ministre de l'Agriculture n'en firent mention au cours des délibérations devant le Parlement, mais l'interprétation du texte n'était pas douteuse et le décret du 18 juillet 1930 modifia les droits applicables à toutes les viandes de porc.

Pendant la discussion de la loi de 1897, un amendement qui ne fut pas adopté (1) avait été déposé dans le même sens. On avait fait ressortir que la procédure ordinaire, en prévenant l'étranger de l'élévation prochaine des droits, pouvait avoir pour résultat de stimuler les importations et d'amener l'encombrement du marché et l'avilissement des cours.

Les motifs exposés en 1929 pour obtenir des extensions partielles au régime du cadenas pouvaient aussi bien convenir à toutes les denrées agricoles. Une proposition tendant à faire figurer l'ensemble de ces produits dans l'énumération de la loi suivit logiquement l'adoption des divers amendements au 1^{er} alinéa du projet. M. de Monicault ne manqua pas de faire remarquer que cette disposition rendrait à l'agriculture la situation qu'elle occupait avant la guerre et que lui avait fait perdre le défaut de protection

(1) Amendement de Rotours, Plichon et Vachèr, *J. O.*, Déb. Parl. Chambre, juillet 1897, p. 1912.

douanière. Elle avait, de plus, un autre avantage : les conventions de Genève avaient prévu que les produits visés par la loi de cadenas pourraient bénéficier d'une situation spéciale quand jouerait la trêve douanière. Au moment où viendraient en discussion les modalités de cette trêve, l'agriculture française bénéficierait ainsi d'une situation particulièrement forte. Interprétées à la lettre, les conventions de Genève semblaient en effet interdire les procédures permettant d'édicter des prohibitions, mais autoriser celles qui tendraient à élever les droits de douane ; cependant la généralisation du cadenas rencontra une vigoureuse opposition.

Les uns craignaient qu'elle ne rendît inefficaces les pouvoirs accordés au gouvernement : toutes les associations agricoles, disaient-ils, s'efforceront de prouver au ministre de l'Agriculture que le relèvement du tarif douanier s'impose ; le ministre sera accablé sous les sollicitations des producteurs ; il ne pourra satisfaire certaines demandes sans prendre des mesures analogues en faveur d'autres intérêts et il ne voudra pas assumer la responsabilité d'une élévation générale des droits de douane.

« Si l'on adopte l'amendement généralisant le cadenas, concluait M. Barthe (1), on insérera dans la loi une disposition qui, à la lecture, semble servir les intérêts agricoles, mais, en rendant difficile l'application de la loi, on desservira peut-être les intérêts qu'on voulait défendre, notamment ceux des producteurs de blé. »

On faisait remarquer d'autre part qu'au moment où la loi de cadenas avait été votée, le législateur avait voulu restreindre à un nombre limité de produits la faculté qu'il accordait au gouvernement de procéder par voie de décret. L'extension de ce régime équivaldrait à un véritable dessaisissement du Parlement en matière douanière. La Chambre

(1) *J. O.*, Déb. Parl. Chambre, novembre 1929, p. 3346.

se rallia à ces arguments ; elle accepta de faire figurer le lait, les pommes de terre et les houblons parmi les produits dont le tarif douanier pourrait être relevé par décret, mais elle refusa d'englober dans cette liste toutes les denrées agricoles.

Malgré son apparente modération, la réforme de la loi de 1897 aboutissait en réalité à confier à l'initiative du gouvernement les plus importants pouvoirs en matière douanière. M. Julien Durand fit justement observer que l'extension d'une procédure aussi exceptionnelle dans les circonstances présentes se manifestait à la fois comme inopportune et dangereuse (1).

« Parce qu'une excellente récolte de blé et des manœuvres spéculatives ont déterminé un engorgement passager de notre marché des céréales, disait-il, il est pris hâtivement des mesures intéressant toute la production agricole. Souhaitons qu'il ne résulte pas de ce protectionnisme nettement caractérisé, des mesures de représailles que tous les producteurs supporteront et, en dernier lieu, le consommateur.

« Depuis qu'on a parlé à Genève de trêve douanière, jamais nous ne nous sommes trouvés en face d'une aussi grande agitation protectionniste non seulement en France, mais dans le monde entier. Il faudra maintenant savoir résister ; si le moyen d'ordre exceptionnel devenait d'usage courant à la moindre alerte, l'instabilité de notre régime douanier aurait non seulement les inconvénients d'un protectionnisme excessif, mais permettrait en outre et plus que jamais les plus détestables manœuvres spéculatives. »

Mais ni les arguments appuyés sur la conception primitive du cadenas, ni ceux qui mettaient en relief l'inopportunité et les dangers d'une extension de ce régime n'empêchèrent le développement d'une tendance à laquelle le Parlement était favorable.

Avant 1929, le système du cadenas s'appliquait à 67 postes

(1) *J. O., Déb. Parl. Chambre*, novembre 1929, p. 3569.

du tarif douanier, la loi du 1^{er} décembre 1929 l'étendait à 29 postes nouveaux. Si, depuis lors, cette procédure n'a pas été modifiée, son domaine s'est élargi par les lois des 19 mars, 15 avril et 5 juillet 1931. Elle se réfère aujourd'hui à 197 postes du Tarif douanier.

SECTION III

LES NOUVELLES EXTENSIONS DU RÉGIME DE CADENAS

§ 1^{er}. — La loi du 19 mars 1931.

Extension du cadenas aux produits dérivés des viandes.

Le 24 février 1931, la Chambre adoptait sans débat une proposition de loi de M. Inizan ayant pour objet de modifier l'article 11 du décret codificatif des douanes et de comprendre ainsi dans la loi de cadenas les viandes de boucherie et les produits dérivés des viandes. Elle avait auparavant été saisie de deux autres propositions semblables de MM. Salmon et Riffaterre. De son côté, et dès le 19 janvier, le Sénat avait été saisi d'une proposition de résolution invitant le gouvernement à « déposer d'urgence un projet de loi ayant pour objet d'intégrer dans la loi du 1^{er} décembre 1929 : « les viandes salées, les viandes préparées, la charcuterie fabriquée, les conserves de viande et le saindoux ».

Les éleveurs français, et en particulier les éleveurs de porcs, réclamaient depuis plus de trois mois des mesures de protection spéciales. A la fin de février 1930, le porc était coté à la Villette, au kilo vif :

1^{re} qualité : 10 fr. 10, — 2^e qualité : 9 fr. 30.

Au mois de décembre les prix étaient :

1^{re} qualité : 7 fr. 20, — 2^e qualité : 6 fr. 50.

Entre temps, un décret de cadenas était intervenu, le 18 juillet 1930, relevant le tarif de 33 %. Il était donc resté absolument inopérant et en janvier et février 1931 les cours continuaient à fléchir.

Cette baisse, demeurée d'ailleurs sans incidence sur les prix à la consommation, était due, suivant M. Néron (1), aux importations sans cesse accrues de porcs vivants et surtout de porcs abattus en provenance d'Italie, d'Allemagne et de Hollande. Il y avait en effet un défaut d'harmonie entre le régime douanier du bétail d'une part, et celui des viandes salées et préparées d'autre part : le gouvernement pouvait relever par décret les droits de douane sur le bétail et les viandes fraîches de boucherie ; mais il ne possédait pas le même pouvoir en ce qui concerne les dérivés des viandes (2). Par conséquent, quand on élevait les droits sur les viandes au moyen du cadenas, les autres produits ne subissaient pas une augmentation de tarif correspondante et l'exportateur exploitait cette discordance ; il effectuait les transformations nécessaires et faisait passer à un régime privilégié les denrées qui l'intéressaient. Comme le disait M. Beaumont dans l'exposé des motifs de sa proposition de résolution : « relever les droits de douane sur le porc vivant, sur la viande fraîche ou congelée est une opération paralysée dans ses effets, car l'étranger transforme immédiatement ses matières premières en produits divers qui, par leur nouvel état, échappent à ces relèvements. »

Il concluait : « Cette situation plonge en ce moment l'élevage et l'industrie française du porc dans un marasme pénible et présente de sérieux dangers pour la santé publique. »

Dès le 6 mars, le Sénat votait sans débat la proposition de loi Inizan qui devint la loi du 19 mars 1931 ; elle est ainsi rédigée :

« Article unique : Le premier alinéa de l'article 11 des lois de douanes codifiées (décret du 26 décembre 1926) est modifié comme suit :

(1) *J. O.*, Doc. Parl., 31 mai 1931, annexe n° 144.

(2) Le gouvernement a cependant profité du décret du 18 juillet 1930 pour élever de 133 % le tarif des douanes sur les saindoux.

« Le gouvernement est autorisé à procéder par décret rendu en conseil des ministres au relèvement des droits de douane sur les céréales ou leurs dérivés, les houblons, les pommes de terre, et la fécule de pomme de terre, les vins, les bestiaux, les viandes de boucherie, les produits dérivés des viandes et les produits laitiers. »

Dans son rapport, M. Inizan avait commenté le sens de la formule : « viandes de boucherie et dérivés des viandes », en précisant qu'il entendait y faire entrer non seulement les viandes de boucherie fraîches, réfrigérées, congelées, conservées ou préparées de façon quelconque, les produits de charcuterie, les extraits de viande, mais encore tous les produits dans la fabrication desquels la viande, de quelque animal qu'elle provienne, constitue un des éléments principaux.

Le cadenas affectait ainsi 44 nouveaux postes, et en tout 140 articles du tarif douanier.

§ 2. — La loi du 15 avril 1931.

Extension du cadenas aux produits sucrés.

Depuis la guerre, le droit de douane sur les sucres avait été relevé quatre fois : en 1921, 1926, 1928 et 1929 et était passé de 20 à 40 francs. Malgré le renforcement de la protection, la situation des planteurs de betteraves français demeurait précaire. Les demandes diminuaient tous les ans tandis que les offres augmentaient. Dans le Nord et le Centre, les surfaces emblavées étaient passées de 216.200 hectares en 1914 à 259.200 hectares en 1930. Tant que la production française ne couvrait pas la consommation, le droit de douane avait pu jouer pleinement ; grâce aux relèvements de droit effectués au fur et à mesure de la baisse du franc, la culture s'était toujours trouvée protégée ; mais dans le mois de juillet 1930, les prix ayant baissé, des démarches furent

faites auprès du gouvernement pour obtenir le relèvement du tarif qui se révélait insuffisant et l'incorporation de la betterave dans l'énumération de l'article 11 du décret codificatif des douanes.

A ce moment la production du sucre de cane avait en effet doublé depuis 1914. Les cours mondiaux du sucre s'établissaient avant la guerre aux environs de 36 francs ; or, ils n'étaient plus en 1926 que de 20 francs or et en décembre 1930 de 12 francs or (1). Les prix nationaux étaient eux-mêmes tombés de 250 francs par tonne en décembre 1929 à 190 francs en octobre 1930 ; la baisse des cours avait eu sa répercussion sur les plantations de betterave dont une récolte exceptionnelle avait, en 1930, aggravé la situation ; les planteurs français perdaient en moyenne 1.000 francs à l'hectare.

Les producteurs ne se bornèrent pas à demander à leur gouvernement de prendre des mesures de sauvegarde. Sur la base d'un plan proposé par un avocat américain, M. Chadbourne, ils réalisèrent une entente ayant pour objet de stocker une partie des excédents pour en ménager l'écoulement sur plusieurs années ; de plus ils décidèrent de ne pas développer la production pendant cinq ans (2). Mais, tant que le projet Chadbourne n'était pas ratifié, le danger, loin de diminuer, augmentait, car les pays qui avaient des stocks inemployés faisaient un grand effort pour les écouler avant la mise en vigueur du plan qui devait les immobiliser.

Le 20 mars 1931, le gouvernement français proposa donc à la Chambre l'adoption de trois mesures destinées à sauvegarder les intérêts des producteurs : le renforcement de la protection douanière, la réforme de l'admission temporaire et l'addition des sucres aux produits bénéficiant de la loi de cadenas. Le projet, adopté au Sénat le 31 mars, devint la loi du 15 avril 1931.

(1) *J. O.*, Déb. Parl. Sénat, 1^{er} avril 1931, p. 869.

(2) Les superficiesensemencées en France pour 1931 sont de 229.000 hectares, soit une diminution de 11,5 % sur 1930.

Le droit de douane sur le sucre fut porté de 140 à 170 francs. Le texte primitif reportait la mise en vigueur du droit de 170 francs au 28 novembre 1930, date de dépôt du projet de loi à la Chambre. Cette disposition, disait-on, se justifiait par le souci d'empêcher les importations massives et précipitées sous le bénéfice du droit réduit qui pourraient être effectuées pendant la période de la délibération devant les Chambres, et dont le résultat serait d'annuler au moins partiellement l'amélioration du cours du sucre. Mais la commission des douanes tenant compte des ajournements successifs de la discussion du projet fixa au 10 février 1931 le point de départ de l'application des nouveaux tarifs. L'article 2 de la loi n'en comportait pas moins une mesure rétroactive dont le résultat, en fin de compte, était le même que si la procédure du cadenas avait été applicable aux sucres à partir du 10 février. Cette disposition était d'autant plus inquiétante qu'elle commençait à devenir habituelle. La loi du 29 novembre 1929 sur les sucres et la loi du 1^{er} décembre 1929 sur les blés avaient déjà porté des atteintes regrettables au principe de non-rétroactivité des lois. Mais tandis que la mesure de rétroactivité de la loi du 1^{er} décembre 1929 avait été introduite au dernier moment afin de frapper les spéculateurs, celle de la loi du 15 avril 1931 faisait partie du projet au moment où il avait été déposé ; elle avait simplement pour but d'éviter l'envahissement du marché français en prévenant les importateurs qu'ils pourraient avoir à acquitter dès cette date la surtaxe de 30 francs.

Le second remède prévu consistait à modifier le régime de l'admission temporaire des sucres afin de limiter à l'avenir les manœuvres spéculatives. On exigeait des importateurs la réexpédition de quantités correspondant exactement à celles qui avaient été introduites en France.

Enfin la troisième mesure de sécurité consistait à donner au gouvernement le droit de procéder par décret au relèvement

du droit sur les sucres et les produits sucrés. Le but de cette mesure était, suivant le rapporteur, de donner au gouvernement la possibilité de parer rapidement à un effondrement subit des cours du sucre ou à des mesures systématiques de dumping dirigées contre l'économie nationale. Il convient de remarquer que, dans le cas de la seconde alternative, le gouvernement disposait déjà des pouvoirs généraux qui lui avaient été accordés par la loi du 29 mars 1910.

Le rapporteur concluait (1) : « Etant donné l'abondance des stocks mondiaux et les tendances manifestées par les Soviets, ces éventualités pourraient se produire et aggraver la crise contre laquelle nous nous efforçons de défendre les planteurs de betterave français. Le seul remède en la circonstance consiste dans la mise en œuvre secrète et rapide de nouvelles mesures de protection douanière ; seule la procédure du cadenas peut permettre de faire face à cette situation. »

L'article 10 de la loi du 15 avril 1931 est ainsi rédigé : « Les betteraves, les sucres et les produits sucrés sont ajoutés à la liste des marchandises énumérées à l'article 11 du décret du 28 décembre 1926. »

Il portait à 177 le nombre des articles auxquels pouvait désormais s'appliquer la procédure du cadenas.

§ 3. — La loi du 4 juillet 1931.

Extension du cadenas aux produits forestiers.

Au cours de la discussion de la loi du 19 mars 1931, le gouvernement avait déjà été sollicité d'apporter à bref délai au Parlement un projet de loi étendant aux bois le bénéfice de la loi de cadenas ; le 3 juillet 1931, le Sénat vota une

(1) J. O., Déb. Parl. Sénat, 1^{er} avril 1931, p. 869.

proposition de résolution de M. Néron invitant le gouvernement à déposer un projet de loi ainsi conçu :

« Les produits forestiers (bois communs, bruts, équarris ou sciés, bois débités en pavés, merrains, éclisses, échalas, perches, étançons, bûches ou rondins, liège brut), sont ajoutés à la liste des marchandises énumérées à l'article 11 du décret du 28 décembre 1926. »

Le même jour, et malgré les fameuses lenteurs de la procédure parlementaire, le ministre de l'Agriculture faisait, sans difficulté, adopter aux deux Chambres le projet suivant devenu la loi du 4 juillet 1931.

« Article unique : Le premier alinéa de l'article 6 de la loi du 1^{er} décembre 1929 (article 11 des lois de douane codifiées, décret du 28 décembre 1926) est complété comme il suit :

« A la suite des mots « et les produits laitiers », il sera ajouté : « les bois communs de toutes catégories, bruts, « équarris ou sciés, le liège brut, râpé ou en planches et le « liège ouvré ».

La crise qui sévissait sur les bois avait pris, depuis plusieurs mois, une redoutable acuité. Or la consommation ne diminuait pas et la production française restait stationnaire. Personne, dans ces conditions, n'hésitait à incriminer l'invasion massive du marché national par les bois étrangers. En 1928, il était entré en France 19 millions de quintaux métriques ; en 1929 : 21 millions et demi, et les importations avaient atteint près de 29 millions en 1930, les principaux pays de provenance étant l'Allemagne, la Belgique et surtout l'U. R. S. S. Sans doute, le gouvernement avait-il pris contre les importations soviétiques des dispositions spéciales, mais le décret du 3 octobre 1931 n'avait eu qu'une efficacité relative, par suite des importations frauduleuses de bois russes effectuées sous le couvert de l'origine belge ou allemande, bien qu'il fût probable que l'Allemagne elle-même écoulat ses bois à des prix de dumping. On ne pou-

vait donc rien espérer de l'application des mesures de représailles autorisées par l'article 3 de la loi du 29 mars 1910. D'ailleurs les difficultés dont souffrait la France venaient en partie de la crise britannique qui avait pour résultat de restreindre les exportations de poteaux de mine et de la substitution du *White Spirit* à l'essence de térébenthine qui avait mis les exploitants de résineux dans une situation critique.

La baisse du cours des bois communs avait atteint de 100 à 120 francs par mètre cube et la liquidation des coupes domaniales en septembre marquerait vraisemblablement un nouveau fléchissement. Cette situation affectait gravement les particuliers propriétaires de forêts déjà grevés par de lourds impôts. Certaines régions de l'Est, l'Alsace en particulier, tiraient d'importantes ressources de l'exploitation des bois ; or plusieurs scieries avaient déjà fermé leurs portes, réduisant au chômage des ouvriers, des bûcherons et des voituriers.

La situation était également redoutable pour certains établissements publics dont le budget s'équilibrait chaque année grâce au produit du domaine forestier. Les conséquences d'une telle crise étaient d'autant plus graves pour plusieurs communes de montagne, en Savoie, en Haute-Savoie, par exemple, que, faute d'autres ressources, les emprunts ne pouvaient être gagés que sur les coupes de bois. On pouvait au total envisager, pour l'Etat, non seulement une perte due à la réduction de valeur de son domaine, mais des moins-values fiscales et, éventuellement, des allocations de chômage et des subventions aux communes dont les ressources seraient supprimées ou réduites (1).

Les produits forestiers n'étaient pas suffisamment protégés. Alors que la loi du 3 mars 1928 avait quadruplé et parfois quintuplé, les droits d'avant-guerre sur les produits

(1) Cf. intervention de M. Néron, *J. O.*, Débats Parl. Sénat, juillet 1931, p. 1329.

agricoles, les bois ne bénéficiaient que de majorations insuffisantes : les coefficients étaient 1,7 pour les bois ronds bruts, 2,5 à 3,2 pour les bois sciés ou équarris et 1,7 pour les merrains et les perches. L'ajustement des droits de douane au niveau d'avant-guerre permettrait de rétablir au profit des produits forestiers un équilibre actuellement rompu au profit de la concurrence étrangère, sans qu'il fût nécessaire d'établir une majoration protectrice spéciale. Mais cela même était-il possible dans l'état actuel des accords commerciaux ?

Du tarif applicable aux bois, seul l'article 128-1° n'avait pas été consolidé ; le Parlement pouvait modifier dès qu'il le voudrait les bois « communs, ronds, hauts, non équarris, avec ou sans écorce, de longueur quelconque et de circonférence au gros bout inférieure à 60 centimètres ». Mais l'importation de ces produits n'avait représenté en 1930 que le dixième du total des entrées de bois en France. Celle des bois équarris ou sciés visés à l'article 128-2° présentait seule une véritable importance. Or ces bois faisaient l'objet de deux positions suivant qu'il s'agissait ou non de traverses de chemins de fer. Mais dans l'un et l'autre cas, la France ne possédait plus son entière liberté tarifaire : les droits sur les traverses de chemin de fer avaient été consolidés par l'accord franco-tchécoslovaque du 2 juillet 1928 et les droits sur les bois autres que ces traverses avaient fait l'objet d'une convention semblable dans le même accord et dans le protocole franco-autrichien du 16 mai 1928. S'il ne voulait pas dénoncer ces conventions, le gouvernement devait donc négocier pour obtenir la déconsolidation des droits de l'article 128-2°. Dans son rapport au Sénat (1), M. Eugène Chanal citait deux précédents à cette procédure : un échange de lettres entre la France et la Tchécoslovaquie avait suffi, le 9 janvier 1930, pour déconsolider les droits

(1) *J. O.*, Déb. Parl. Sénat, 1931, p. 1369.

sur l'avoine tels qu'ils avaient été fixés par l'accord du 2 juillet 1928 ; de même, un protocole avait été signé avec l'Esthonie, le 11 juillet 1930, ayant pour objet de déconsolider les droits sur la fécule de pomme de terre. Dans les deux cas, sans doute, il avait fallu reconnaître des avantages correspondants aux pays avec lesquels on avait traité ; néanmoins des négociations partielles étaient possibles ; et d'ailleurs le gouvernement avait déjà engagé des pourparlers avec les nations intéressées au sujet de l'article 128 2°. Il convenait d'introduire les bois dans l'énumération des produits protégés par la loi de cadenas afin que, si une entente intervenait, les longueurs de la procédure parlementaire ou même l'absence des Chambres ne fussent pas un obstacle à un relèvement des droits depuis longtemps désirable et désormais possible. Les Chambres se prononcèrent à l'unanimité pour le projet qui leur était proposé ; cette nouvelle extension du régime du cadenas portait de 177 à 197 le nombre des postes du tarif douanier soumis à cette procédure expéditive.

On peut, dès maintenant, affirmer qu'il ne faut pas voir dans la loi du 4 juillet 1931 la dernière expression d'une tendance qui n'a pas cessé de se manifester depuis la réforme de la loi de cadenas ; le 30 juin 1931 la Chambre a adopté une proposition de loi ayant pour but d'étendre aux racines et cossettes de chicorée les dispositions de l'article 11 du décret codificatif des douanes. Depuis lors, une loi du 4 juillet 1931 est intervenue, organisant en cette matière un autre système de protection. Il n'en reste pas moins établi que la procédure de la loi de 1897 modifiée en 1929 est régulièrement le remède envisagé en premier lieu pour pallier les effets d'une crise qui menace une production déterminée.

Il convient de rechercher si une telle tendance ne va pas à l'encontre des principes du droit public interne et international d'une part, et des véritables intérêts des consommateurs et des bénéficiaires de la loi de cadenas d'autre part.

CHAPITRE IV

LA NOUVELLE LOI DE CADENAS APPRECIATION THÉORIQUE ET PRATIQUE

SECTION I

LA RÉFORME DU CADENAS ENVISAGÉE AU POINT DE VUE DU DROIT CONSTITUTIONNEL

1° L'extension du régime du cadenas pose à nouveau le problème des pouvoirs respectifs du Parlement d'une part et du gouvernement d'autre part en ce qui concerne l'établissement de l'impôt. Il s'est produit entre 1897 et 1929 une évolution qui n'est pas encore terminée et qui tend à diminuer les prérogatives des Chambres et à augmenter celles du pouvoir exécutif. Mais sur l'existence même d'une règle constitutionnelle en cette matière, les auteurs sont divisés et M. Allix, dans son *Cours de Science financière*, a relevé trois principaux systèmes :

Les uns (1) affirment que le vote de l'impôt est un principe constitutionnel de droit écrit. Il figure dans l'article 14 de la Déclaration des Droits de l'homme de 1789, il n'a jamais été contesté et le Parlement ne peut pas déléguer cette fonction.

(1) P. Bastid. La récente réforme douanière, *Rev. pol. et parl.*, 10 septembre, 10 octobre 1928.

D'autres (1), à l'opposé, prétendent que le droit public français est à base légale et qu'il ne repose en rien sur des règles coutumières. Tous les ans, un article de style à la fin de la loi de finances interdit de percevoir toute contribution qui ne serait pas autorisée par la loi ; le législateur est donc resté le maître de fixer les prérogatives qu'il lui plaît de conserver, en l'absence de tout texte organique délimitant le domaine de la loi et celui du règlement. A la rigueur, le Parlement pourrait transférer au gouvernement tous ses pouvoirs en matière douanière, comme il l'a fait en partie pendant la guerre et après la guerre, en 1926 et en 1927.

Les partisans d'un troisième système qui semble plus rationnel repoussent cette dernière conséquence : sans doute, la Constitution française est-elle une Constitution écrite ; on

(1) M. Carré de Malberg : *Contribution à la théorie de l'Etat*, tome II, p. 582.

« Quand il serait établi que la Déclaration de 1789 survit actuellement comme loi supérieure au pouvoir législatif et au pouvoir constituant lui-même, cela ne diminuerait en aucune façon la puissance inconditionnée qui, dans le silence de la constitution de 1875, appartient aux Chambres en ce qui concerne les droits individuels des citoyens. »

La note 10 poursuit :

« On arriverait à la même conclusion si l'on parlait en cette matière de l'idée que les principes de 1789, bien qu'ils n'aient pas été confirmés explicitement en 1875, ont gardé une valeur constitutionnelle implicite et coutumière, et cela dans la mesure où, depuis la Révolution, ils ont constamment fait partie du droit public français. On a dit, en effet, qu'en passant de constitution en constitution, consacrés soit par des déclarations, soit par des garanties des droits, ces principes ont acquis à la longue un caractère traditionnel et, en ce sens, définitif, analogue à celui des institutions non écrites de l'Angleterre. Cela peut être vrai, seulement il n'est pas de coutume qui soit capable de résister à la puissance du législateur. A supposer que les dispositions de la loi de 1789 aient encore une valeur coutumière, elles ne formeraient pas des règles constitutionnelles et ne pourraient fournir des éléments de séparation des pouvoirs constituant et législatif. La caractéristique juridique de la constitution, c'est, en effet, d'être une loi possédant une puissance renforcée en tant qu'elle ne peut être modifiée par une loi ordinaire et qu'elle limite ainsi la compétence législative : la notion de constitution ne se trouve réalisée en droit qu'à cette condition. Cette considération suffit à elle seule à exclure la possibilité d'un droit constitutionnel coutumier. »

ne peut nier cependant la validité de certains principes qui, sans avoir été expressément affirmés depuis la Révolution dans les textes organiques successifs, ont toujours été appliqués comme la loi elle-même. Il n'en faudrait pas cependant conclure à l'inconstitutionnalité de toute dérogation, même législative, à ces principes. Il n'y a rien d'anormal à ce que la règle du vote de l'impôt par les représentants de la nation, règle coutumière, soit tempérée par une exception coutumière accordant en cette matière et dans des circonstances déterminées certains droits au pouvoir exécutif. Enfin, comme le fait remarquer M. E. Allix, il est difficile de considérer comme inconstitutionnelle une pratique régulièrement admise, « à moins d'accepter cette solution absurde que les pouvoirs publics peuvent, dans certains cas, fonctionner à la fois inconstitutionnellement et régulièrement ».

Mais, cette conclusion une fois admise, le problème n'en reçoit pas, pour autant, une solution précise. Quelles sont les prérogatives essentielles du Parlement, celles dont il ne doit pas se dessaisir ? La question comporterait des réponses différentes à toutes les époques et dans tous les pays. Protectionnistes et libre-échangistes eux-mêmes ont alternativement invoqué les mêmes thèses pour faire triompher leur point de vue, suivant que le pouvoir était exercé par des partisans ou par des adversaires de leurs théories.

Il est impossible de ne pas reconnaître au gouvernement le droit de faire face rapidement à des circonstances exceptionnelles et de prendre d'urgence des mesures destinées à sauvegarder des intérêts vitaux, si la procédure parlementaire normale ne permet pas d'atteindre ce résultat. Mais il apparaît également comme impossible de ne pas considérer comme contraire au moins à la tradition constitutionnelle une procédure grâce à laquelle le gouvernement concentre pratiquement sans contrôle et sans partage la direction de la politique douanière agricole du pays.

La modification de l'ordre des opérations qui précèdent la mise en vigueur d'une mesure de cadenas est ainsi le point capital de la réforme de 1897. M. Renault-Morlière, rapporteur de la première loi de cadenas, avait déjà condamné l'intervention d'un décret sans qu'au préalable la Chambre eût été saisie d'aucun projet. Il soutenait qu'un tel dessaisissement eût été inconstitutionnel et qu'un partage de responsabilité devait subsister entre le Parlement et le gouvernement ; il fallait que la Chambre pût immédiatement s'opposer aux mesures prises par le pouvoir exécutif. On objectera, sans doute, que l'ordre des opérations n'a pratiquement qu'un intérêt limité et que rien n'empêche les membres du Parlement d'interpeller le ministre de l'Agriculture dès la publication du décret, qu'un projet de loi ait été ou non déposé ; il est évident, en effet, qu'en cours de session, le pouvoir exécutif ne peut agir que conformément à l'opinion de la majorité de la Chambre ; mais il recouvre sa pleine indépendance pendant les vacances parlementaires. Qui oserait mettre en discussion une mesure qui a été appliquée pendant deux mois, au risque de jeter le trouble dans les marchés qui ont été passés depuis lors et de faire des mécontents même parmi ceux auxquels elle avait, au début, été préjudiciable ? Le législateur de 1897 avait compris l'importance de la formalité du dépôt du projet de loi antérieur au décret. On ne s'est certainement pas conformé à l'esprit des créateurs du cadenas, en rendant le ministre de l'Agriculture maître des tarifs douaniers agricoles, dès la lecture du décret de clôture de la session ordinaire du Parlement.

2° La discussion de la loi de 1929 et des lois de 1931 manifeste également l'évolution qui s'est produite dans les esprits depuis 1897 en ce qui concerne la conception du rôle de l'Etat et de son pouvoir souverain vis-à-vis des particuliers. La loi de 1897 avait soulevé des protestations

nombreuses ; elle fut votée après une intervention du ministre de l'Agriculture exprimant non seulement le désir, mais encore la certitude de n'avoir pas à l'appliquer. L'adoption de la loi de 1929 rencontra moins de difficultés ; nul n'envisagea cette fois les conséquences qu'elle pouvait avoir sur les marchés à livrer ; et si le Sénat tint à repousser la rétroactivité du décret de cadenas à trois jours francs avant sa publication au *Journal Officiel*, il laissa passer, dans l'article 7 de la loi, une mesure rendant applicables à partir du 21 mai 1929 les droits de douane fixés par le décret du 23 mai 1929. Sans doute, la Chambre avait-elle compris la gravité d'une pareille mesure puisqu'elle avait autorisé le ministre des Finances à admettre aux droits antérieurs les quantités dédouanées entre le 21 et le 23 mai « quand elles seraient reconnues correspondre aux importations normales et habituelles des intéressés ». Mais ce correctif semblait encore aggraver la mesure édictée par la loi : on donnait au ministre des Finances la possibilité de fixer arbitrairement le droit applicable à chacun des importateurs. Encore, la loi du 1^{er} décembre 1929 avait-elle donné lieu à un débat, on peut regretter qu'il n'en ait pas été de même de la loi du 19 mars 1931.

3^o La proposition de loi 4.196, étendant la procédure du cadenas aux dérivés des viandes, fut en effet inscrite à l'ordre du jour de la Chambre des députés pour le 23 février 1931, sous réserve qu'il n'y ait pas débat, conformément aux articles 97 et 99 du règlement de la Chambre :

« Art. 97 : Tout projet ou proposition de loi régulièrement rapporté est inscrit en tête de l'ordre du jour d'une séance quelconque, sous réserve qu'il n'y ait pas débat, lorsque la commission compétente et le gouvernement en font la demande au Président de la Chambre au moins 3 jours de séance avant le jour de l'inscription.

« Le projet ainsi inscrit est retiré de l'ordre du jour par le

Président si la demande en est faite par trente membres au moins. »

« Art. 99 : Si aucune demande régulière de retrait de l'ordre du jour n'est déposée, si aucun membre ne s'est inscrit, si aucune opposition verbale ou écrite n'a été formulée en séance publique, ou si la procédure établie à l'article précédent a fonctionné (1), le Président met successivement aux voix sans débat les différents articles, puis l'ensemble du projet ou de la proposition de loi. »

Au début de 1930, au moment où fut envisagée l'éventualité d'une trêve douanière, certains firent valoir qu'elle se heurtait à l'extérieur au principe de la souveraineté de l'Etat et à l'intérieur à la prérogative du Parlement qui peut et doit voter l'impôt. Or il semble bien que, depuis lors, les Chambres ne se soient pas montrées d'une extrême rigueur dans la défense de leurs droits : on a vu confier le soin de rapporter une proposition de loi à celui-là même qui en était l'auteur, et inscrire à l'ordre du jour, sous réserve qu'il n'y ait pas débat, un projet de quelque importance puisqu'il touchait à 44 postes du tarif douanier. Ce texte fut voté sans

(1) Art. 98 du règlement de la Chambre :

« Si un ou plusieurs députés s'inscrivent contre le projet ou la proposition portée à l'ordre du jour en vertu de l'article 97, ils sont tenus de formuler par écrit les raisons de leur opposition qui sont publiées à la suite du compte rendu *in extenso*.

« La question est, dans ce cas, retirée provisoirement de l'ordre du jour et les oppositions écrites sont transmises à la commission compétente qui doit entendre leurs auteurs s'ils le demandent.

« Cette commission saisit les Chambres d'un rapport supplémentaire qui doit mentionner explicitement toutes les objections formulées 3 jours au moins après la distribution de ce rapport supplémentaire, la question peut être inscrite de nouveau à l'ordre du jour dans les conditions prévues à l'article 97.

« Si de nouvelles objections sont formulées, il est procédé suivant les prescriptions du précédent paragraphe. Lorsque le projet ou la proposition frappé d'opposition est inscrit pour la troisième fois à l'ordre du jour, seule une demande de retrait signée par 30 membres et déposée dans les formes prévues à l'article 97 peut entraîner le retrait définitif de l'inscription sans débat. »

aucune discussion, On ne saurait trop critiquer l'emploi de cette procédure hâtive lorsqu'il s'agit de voter une extension à la loi du cadenas qui touche à la délimitation des droits respectifs du pouvoir exécutif et du pouvoir législatif. Autant il est logique d'éviter tout ce qui retarderait la discussion des tarifs applicables à des produits sur lesquels peut s'exercer la spéculation, autant il paraît injustifiable de ne pas faire précéder d'une délibération le vote de projets qui tendent à donner au gouvernement le pouvoir de relever les droits sur des denrées essentielles pour l'alimentation nationale. C'est soustraire encore davantage au Parlement le contrôle du tarif douanier. A vrai dire, les articles 98 et 99 de son règlement donnent à la Chambre le moyen de manifester son opposition, mais elle n'a usé de ce droit ni à propos de la loi du 19 mars 1931 ni à propos du projet tendant à étendre l'article 11 du décret codificatif des douanes aux racines de chicorée, projet adopté par elle le 30 juin 1931. On verra plus loin que les Chambres se désintéressent également du fonctionnement du système du cadenas ; certains projets de loi de ratification ne leur ont pas été présentés dans le délai fixé par la loi du 1^{er} décembre 1929, d'autres n'ont aucunement été soumis à leur approbation ; l'un des décrets de cadenas comportait même une mesure dont la légalité était discutable : jamais le Parlement n'a manifesté le désir d'utiliser tous ses pouvoirs de contrôle.

Mais si l'on peut admettre que les limites fixées par la tradition constitutionnelle n'ont pas, à cet égard, été respectées, on doit convenir que, pratiquement, l'approbation tacite et constante donnée par le Parlement à l'action du pouvoir exécutif rend vaines toutes les critiques. Il est d'ailleurs aisé d'établir les raisons pour lesquelles les Chambres acceptent ainsi d'être dessaisies d'une partie de leurs prérogatives.

4^o Toutes les branches de l'activité agricole sont, à l'heure

actuelle, dans une situation difficile. La période d'inflation leur avait permis de réaliser des gains importants ; elles ont ressenti d'autant plus vivement la crise de surproduction et de sous-consommation. Pour la première fois, il est apparu aux cultivateurs qu'une bonne récolte pouvait ne pas les payer de leurs peines. Ayant demandé et obtenu l'aide des pouvoirs publics, ils furent déçus par les résultats des décrets qui devaient les protéger de la concurrence des producteurs étrangers et s'associèrent à la campagne entreprise pour la réforme de la loi de cadenas que le Parlement vota, voulant donner l'impression qu'il faisait en faveur des campagnes un effort exceptionnel ; et depuis lors, chaque fois qu'un producteur agricole voit ses intérêts en péril, il sollicite l'introduction de la marchandise qui fait l'objet de son activité dans l'énumération de l'article 11 du décret codificatif des douanes, comme si cet article et la procédure qu'il définit renfermaient en eux seuls un remède magique aux maux dont souffrent tous ceux qui vivent de l'exploitation du sol. Mais en leur donnant satisfaction, le Parlement échappe ainsi à la responsabilité de l'augmentation du prix de la vie : il sait que chaque fois qu'un produit nouveau s'ajoute à la liste de la loi de cadenas, il en résulte la certitude que pourra intervenir un décret relevant, dans une proportion imprévisible, les droits applicables à ce produit ; il sait aussi que la loi de 1897 ne permet au gouvernement que d'augmenter et non pas d'abaisser les tarifs, mais au moins ce n'est pas lui qui aura l'initiative de ce relèvement et le consommateur ne pourra pas s'en prendre à lui si, loin de baisser, le coût de la vie augmente. Cependant, il convient d'ajouter que l'attitude du pouvoir législatif s'explique également par le souci de donner à l'agriculture un statut privilégié qui lui permette de réclamer des conditions avantageuses dans les conventions internationales. Mais là encore, on peut craindre que le cadenas soit l'origine de nouvelles difficultés.

SECTION II

LA RÉFORME DU CADENAS ENVISAGÉE DU POINT DE VUE DES RELATIONS INTERNATIONALES

1° La loi de 1929 et l'ensemble des mesures qui ont été prises en exécution de cette loi et de celles qui ont étendu le domaine de son application sont contraires sinon à la lettre, du moins à l'esprit des textes adoptés à la Conférence de Genève en 1927 en vue d'une action économique concertée (1). Ces textes furent à l'origine brillamment défendus par la délégation française ; mais alors que les délégués de la France avaient manifesté un esprit d'apaisement et de coopération économique, ils donnèrent, dans les mois qui suivirent les négociations, l'impression de n'avoir pas réellement représenté l'opinion d'un pays qui élevait ses barrières douanières et qui donnait au gouvernement le moyen de les élever encore rapidement et sans formalités.

Par la convention commerciale signée à Genève le 24 mars 1930, les Etats contractants, tout en conservant le droit de relever les tarifs douaniers, reconnaissaient aux autres Etats participants la faculté de demander l'ouverture de négociations amiables pour rétablir l'équilibre rompu. La délégation

(1) « Que les Etats s'abstiennent d'apporter aux droits de douane des modifications profondes ou brusques, — qu'ils assignent à leurs traités de commerce une durée aussi longue que possible, — que les nations prennent immédiatement des mesures pour supprimer ou abaisser les barrières douanières qui opposent de grands obstacles aux échanges internationaux. »

tion française fit naturellement des réserves au sujet des produits visés par la loi de cadenas. « On vit alors, dit M. Proix, les différents pays reprendre tous les articles visés par la loi de cadenas française en y ajoutant, bien entendu, quelques articles qui les intéressaient plus spécialement. Tel pays du Sud faisait figurer la morue sur la liste d'exemption afin de pouvoir user de représailles vis-à-vis de tel pays du Nord qui inscrivait le vin parmi les articles que ne toucherait pas la convention. »

La délégation française, appuyée par la délégation italienne, intervint assez énergiquement pour que toutes ces réserves fussent supprimées. Seules firent l'objet d'une exception et ne devaient pas donner lieu à l'ouverture obligatoire de négociations, « les modifications de droits de douane faites en vertu de lois ou de circonstances urgentes qui imposent l'application immédiate de ces modifications ». C'est, pour la France, le cas de la loi du 1^{er} décembre 1929 et de la loi du 29 mars 1910.

2° Il n'y a pas lieu de faire ici le procès du protectionnisme, qui se justifie d'ailleurs en partie dans les circonstances économiques actuelles, mais on doit constater que rien n'est plus contagieux que cette tendance ; elle appelle inévitablement des mesures de représailles qui n'affectent pas nécessairement les seuls produits de l'agriculture française, mais aussi et surtout ceux de l'industrie. Lorsque, en janvier 1930, la France s'efforça de limiter l'importation des vins, la Grèce supprima tous les avantages tarifaires qu'elle avait consentis dans l'accord franco-hellénique du 20 mars 1929, aux principaux articles d'importation française : aux peaux et articles de maroquinerie, aux instruments de précision, aux produits chimiques, à la parfumerie, etc... L'Espagne, de son côté, taxa lourdement les automobiles,

(1) J. Proix. *Rev. Pol. et Parl.*, 10 mai 1930, p. 206.

les pneumatiques, les bicyclettes de fabrication française ; et ces mesures qui avaient pu être retardées quelque temps furent arrêtées par un décret-loi rendu en conseil des Ministres trois jours après le décret de cadenas du 18 juillet 1930 qui élevait le droit d'entrée sur les pommes de terre à 21 francs, marquant une augmentation de 250 % sur le tarif antérieur.

Les Etats qui pratiquent le libéralisme économique se voient eux-mêmes peu à peu amenés à l'impossibilité d'entretenir des relations stables avec les pays protectionnistes. Les Pays-Bas, par exemple, ont été manifestement atteints par les divers décrets de cadenas qui se sont succédé : ils exportent en effet des pommes de terre, des féculs, des porcs, des saindoux, et ces produits ont tous subi des relèvements de droits importants ; une mesure spéciale a même porté de 60 à 100 francs la taxe supportée par les « fromages à pâte ferme dits de Hollande ». C'est vouloir que ce pays prenne à l'égard de la France des mesures de représailles alors qu'on aurait tout intérêt à ménager en lui un acheteur de vins, de fer, d'acier et de produits chimiques français. Si le Parlement des Pays-Bas adopte le projet de loi qui lui est soumis, établissant une procédure analogue à celle du cadenas, nul doute que les produits français n'aient un jour à subir un traitement défavorable à leur entrée en Hollande.

Au reste, certains pays pour échapper aux dangers d'un remaniement tarifaire ont subordonné la conclusion des accords où ils étaient parties à la consolidation d'un certain nombre de droits : on a vu plus haut la difficulté qui en était résultée au moment d'introduire dans la loi de cadenas les produits correspondants. Le cas s'était présenté entre la France et l'Esthonie à propos de la fécule de pomme de terre. De même, tant que subsisteront dans leur rédaction primitive l'accord franco-tchécoslovaque du 2 juillet 1928 et l'accord franco-autrichien du 16 mai 1928, le gouvernement ne pourra pas exercer les pouvoirs qu'il a

reçus de la loi du 4 juillet 1931 en ce qui concerne les bois.

Si étrange que cela puisse paraître, certains tarifs ont même été consolidés alors que les produits auxquels ils s'appliquaient figuraient depuis l'origine dans la loi de cadenas. C'est ainsi que l'Italie a exigé dans l'accord du 27 mars 1928, la consolidation des droits sur les vins et sur les semoules en pâtes et pâtes d'Italie, et que la convention franco-tchécoslovaque du 2 juillet 1928 a consolidé les droits sur l'avoine.

La France n'a pas encore complètement recouvré sa liberté douanière : les changements de tarif ne peuvent, par exemple, affecter les houblons en provenance de Tchécoslovaquie, ni les saucissons italiens qui supportent, tant qu'un nouvel accord ne sera pas intervenu, un droit de 150 francs, alors que les saucissons allemands acquittent le tarif de 550 francs aux 100 kilos. Enfin la France, dans l'accord conclu le 8 juillet 1922 avec l'Espagne, a consenti à faire précéder d'un préavis le relèvement des droits sur les vins, concession étrange pour un produit qui figure dans l'énumération de la loi de cadenas.

En définitive, la loi de 1929 n'est pas une gêne dans les négociations commerciales et, le cas échéant, le gouvernement sacrifie, pour certains produits, les prérogatives qui lui avaient été reconnues ; mais les extensions et les applications dont elle a fait l'objet risquent de provoquer des représailles et se concilient mal avec les recommandations adoptées à Genève en faveur de la stabilité des relations commerciales.

SECTION III

LA RÉFORME DU CADENAS ENVISAGÉE DU POINT DE VUE DU CONSOMMATEUR

1° Toutes les fois qu'un nouveau produit s'ajoute à la liste de l'article 11 du décret codificatif des douanes, il en résulte la certitude que pourra intervenir un décret relevant, dans une proportion imprévisible, les droits applicables à ce produit, mais nullement celle que l'élévation des tarifs n'aura que l'ampleur et la durée nécessaires pour rétablir en faveur de l'agriculture nationale l'équilibre rompu au profit de la concurrence étrangère.

Dans l'impossibilité de faire entendre leur point de vue, les consommateurs doivent se prêter à l'expérience dont ils sont appelés à supporter les conséquences. Les auteurs de la loi de 1897 avaient affirmé que l'élévation éventuelle du tarif douanier sur les blés n'aurait pas forcément une répercussion sur le prix du pain. Normalement utilisé, disaient-ils, le cadenas n'aura qu'un effet : celui d'éviter l'effondrement des cours au préjudice des producteurs nationaux. Ce raisonnement était peut-être exact en 1897, il ne l'est plus depuis que la procédure de cadenas a été généralisée et depuis qu'elle reçoit de fréquentes applications.

L'indice général des prix de gros établi par la statistique générale de la France marque actuellement une baisse correspondant à l'effondrement des cours des matières premières

sur lesquelles il porte en partie : caoutchouc, métaux divers. Cet indice est passé de 550 en mai 1930 à 500 en décembre 1930, à 455 en août 1931 et à 437 en septembre 1931. Par contre, l'indice pondéré des produits d'origine animale, basé sur 11 articles, sur lesquels ont porté les décrets du 18 juillet 1930 et du 26 mars 1931, a continué à s'élever quelque temps ; en juin 1931, il était de 546, à la fin d'août, il est de 552, alors que les produits d'origine végétale et industrielle ont marqué pendant la même période une baisse importante. Mais cette hausse ne s'est pas poursuivie ; l'indice est de 537 en septembre 1931.

L'indice pondéré des prix de gros et celui des prix de détail basés sur 13 articles dont 11 denrées alimentaires ont marqué jusqu'en janvier 1931 un notable mouvement de hausse. Le premier est passé de 561 en mai 1930, à 639 en janvier 1931, le second de 590 en mai 1930, à 649 en janvier 1931. Actuellement l'indice des prix de gros ressort à 559 et celui des prix de détail à 588. Les denrées alimentaires ont donc manifesté une tendance à la hausse, puis une résistance à la baisse que l'on n'a pas observée en ce qui concerne les autres produits.

Or la viande, le lard, le beurre, le fromage, les pommes de terre dont les tarifs douaniers ont précisément été majorés en 1930 et au cours des premiers mois de 1931, figurent parmi les articles dont les cours contribuent d'une manière prépondérante à l'établissement de ces indices. Le prix du pain qui entre en tout premier lieu en ligne de compte a subi un premier relèvement du fait des décrets du 17 novembre 1927, du 23 mai 1929, du 19 mai 1930 ; mais la protection ne s'est pas arrêtée là : malgré le droit de 80 francs par 100 kilos, malgré les frais de transport par camion automobile, des boulangeries belges expédiaient tous les jours à bon compte du pain dans tout le nord de la France. Il fallut, sur la demande des boulangers de la région, augmenter le droit de douane de 50 francs pour arrêter cette concur-

rence. De même, ayant vu baisser le beurre de plusieurs francs par kilo, les producteurs normands réclamèrent une protection qui leur fut immédiatement accordée par un décret qui doubla le tarif douanier. Quelques mois plus tard, gros émoi chez les marchands de bestiaux des Ardennes parce que l'un d'eux avait acheté en quantité importante, à très bas prix, du bétail destiné à la boucherie, venant de Russie mais passé par l'Italie : qu'attendaient les pouvoirs publics pour prendre toutes les mesures propres à éviter le retour de semblables abus ? On eut, une fois de plus, recours au cadenas,

Il semble ainsi que le seul remède aux difficultés qu'éprouvent les producteurs des denrées les plus diverses, dans toutes les régions de la France, réside dans la loi du 1^{er} décembre 1929. On sollicite et l'on obtient le relèvement des droits applicables aux produits qui ont la chance de figurer dans l'article 11 du décret codificatif des douanes ; on demande, et jamais en vain, l'extension de cette procédure à ceux qui n'en bénéficient pas encore ; de sorte que l'indice du coût de la vie, établi par la Statistique générale de la France, s'est élevé de 565 en janvier 1930 à 597 en décembre 1930 et qu'il atteint encore 589 en août 1931.

Il est particulièrement aisé de saisir l'influence du droit de douane sur les prix du marché intérieur si l'on compare les variations des cours en France et à l'étranger. L'Institut international de Statistique de la Haye publie périodiquement un tableau comparatif des prix de gros des matières premières et des articles d'alimentation dans les principaux pays du monde. Les nombres indices inscrits à ce tableau permettent d'apprécier dans quelle proportion ces prix ont varié sur les marchés considérés. Le chiffre 100 est pris pour indice de base, il représente la moyenne des cours de 1924 à 1926.

Au mois d'août 1931, on a relevé les indices suivants (1) :

	France	Allemagne	Grande-Bretagne	Italie	Etats-Unis	Canada	Pays-Bas	Belgique	Danemark
Froment	130	124	43	63	54	»	»	66	»
Avoine.	94	83	»	»	60	55	»	»	»
Pomme de terre. .	137	75	82	»	»	»	83	71	»
Porc frais. . . .	107	78	69	»	»	»	»	»	44
Beurre frais. . .	98	»	62	65	53	»	59	»	47

C'est donc en France que l'on observe les indices les plus élevés.

Toute réserve étant faite sur la période de 1924 à 1926, prise comme base de calcul, il n'en reste pas moins que les prix de gros accusent sur le marché français une hausse plus considérable, ou du moins une résistance plus forte à la baisse que sur tous les autres marchés pour les produits dont les droits de douane ont été relevés ; certains prétendent que la procédure du cadenas ne saurait être responsable de tels résultats ; d'une manière ou d'une autre, les producteurs lésés eussent obtenu satisfaction et la preuve en est la facilité avec laquelle le Parlement vote les relèvements de droits qui lui sont demandés : pendant les mois de février, mars et avril 1931, il n'a pas adopté moins de cinq propositions de loi de cette sorte (2). Mais comment compa-

(1) *Bulletin mensuel de l'Institut international de Statistique*. La Haye, septembre 1931.

(2) Loi du 17 février 1931 portant sur 8 postes du tarif douanier.

Loi du 31 mars	»	»	10	»	»
Loi du 15 avril	»	»	34	»	»
Loi du 18 avril	»	»	1	»	»
Loi du 22 avril	»	»	18	»	»

rer ces lois soigneusement préparées, fortement motivées dans un rapport qui a donné lieu à un débat public, et qui a souvent amené à modifier leur rédaction primitive, avec des décrets qui donnent parfois l'impression d'avoir été pris hâtivement sur les instances de tel ou tel intéressé ? Comment surtout admettre que ce soient précisément les denrées les plus indispensables à l'existence, le pain, la viande, les pommes de terre, le beurre qui fassent l'objet d'une procédure aussi sommaire ?

2^o Directement atteint par l'élévation du prix de la vie, le consommateur subit indirectement le contre-coup d'une politique qui a sa répercussion sur toute l'activité économique du pays. La protection appelle la protection. Le régime du blé est à la fois solidaire de celui des autres céréales, des pâtes alimentaires et de la betterave. Le régime de la betterave est solidaire de celui des sucres et les sucres ne se séparent pas des sirops et des confitures. Parfois, comme on l'a vu, les intéressés tirent parti de l'importance comparée de leur industrie ; accorde-t-on aux producteurs de blé une mesure de protection spéciale, aussitôt les éleveurs, les laitiers, les vigneronns prouvent que leur activité occupe en valeur un rang au moins égal à celle des cultivateurs : ils exigent des mesures correspondantes. Mais il n'y a pas, en cette matière, de cloison étanche entre le domaine agricole et le domaine industriel : si le prix du pain augmente, l'ouvrier demandera à être payé plus cher ; si, sans monter, il ne baisse pas, la diminution des salaires rencontrera une résistance irréductible. Lorsque les industriels auront vu diminuer la marge de leurs profits au point de leur faire redouter la concurrence étrangère et la ruine, ils solliciteront eux aussi l'élévation des barrières douanières et l'on devra leur accorder satisfaction : ne pas le faire équivaldrait souvent à courir les risques du chômage et de ses désastreuses conséquences.

Qu'est devenu pendant ce temps le consommateur ? Tant

qu'il a subi l'euphorie de la hausse des traitements et des salaires, il n'a porté qu'une faible attention au coût de la vie ; on lui citait l'exemple des Etats-Unis et il ne mettait pas en doute que l'abandon par la vieille Europe de ses préjugés désuets ne soit le gage de la prospérité future. Mais quand il a vu son gain se stabiliser, il a été surpris de constater que le coût de la vie continuait à augmenter. Il lui est vite apparu que, dans le désir de suivre l'enseignement donné au delà de l'Atlantique, on avait oublié que l'ampleur du marché américain assurait, au moins pour un temps, des débouchés suffisants à l'industrie nationale. Si, par contre, la France cessait d'exporter, la production dépasserait les besoins de la consommation et le marché national s'engorgerait. Or les prix de revient ne cessaient de monter et les salaires restaient élevés. A ce moment, la superprotection douanière commença à apparaître comme un fléau : maintenir en France le coût de la vie à un niveau artificiellement élevé, c'était mettre en péril le commerce extérieur qui était pour elle une nécessité vitale.

Que vaut à l'encontre le raisonnement de ceux qui érigent le protectionnisme en méthode et en remède et prétendent qu'il décourage les importations ? Les courants commerciaux sont trop puissants pour être détournés aussi vite ; les mêmes droits s'appliquent à tous les pays étrangers, le problème de la concurrence n'en est pas modifié ; de nombreux exemples prouvent que le marché reste en la possession de ceux qui l'ont auparavant conquis. La France, au cours des deux dernières années, a relevé son tarif douanier. Les recouvrements budgétaires font apparaître des plus-values considérables au titre des douanes. A considérer le tonnage global et la valeur totale des importations, on constate évidemment qu'ils sont inférieurs pour les sept premiers mois de 1931 aux chiffres de la période correspondante de 1930, mais si l'on examine une à une les catégories des marchandises, on voit que cette diminution porte sur les matières

premières nécessaires à l'industrie et les objets fabriqués. La catégorie des objets d'alimentation présente au contraire une augmentation à la fois en poids et en valeur ; or les relèvements de droits ont porté presque uniquement sur la catégorie des objets d'alimentation. Il ne faut donc pas compter sur les décrets de cadenas pour régler le sens des courants commerciaux. Bien plus, si l'on poursuit l'examen des statistiques douanières, on constate que, tandis que les importations de denrées alimentaires augmentent, les exportations des objets de la même catégorie diminuent. Certains disent que les récoltes ont été moins abondantes durant ces dernières années, mais d'autres continuent à prétendre qu'il y a surproduction. Ainsi, il apparaît qu'en tout état de cause le consommateur ne peut pas espérer dans l'avenir un abaissement des prix puisque les droits de douane ne baissent pas et que le niveau des prix fixé par la barrière douanière est toujours celui qui tend à se rapprocher du niveau des prix intérieurs (1).

M. André Tardieu a signalé dernièrement cet état de « tension morale » qui serait peut-être aussi grave que l'état de tension économique entre producteurs et consommateurs de denrées agricoles. On doit reconnaître que ce résultat est dû, en partie, à l'application fréquente de la loi de cadenas. Dans un récent discours, le ministre de l'Agriculture exposait ainsi le problème posé par la crise économique dans le domaine agricole :

« Après l'armistice, devant les dévastations du pays, on a dit : produisons, et on s'est bientôt rendu compte que ce qui manquait, c'étaient les débouchés. Ce fut la concurrence internationale née de la guerre. Nous connaissons aujourd'hui la guerre des cours pour tous les produits. Faut-il se battre ?

« Certes, si l'on abaisse les droits de douane, on pourra

(1) Cf. J. Proix. *Politique douanière de la France*, p. 24.

avoir toutes sortes de produits très bon marché mais on tuerait, par exemple, la culture du blé dans 65 départements français. Nous n'en voulons pas. Nous voulons maintenir à la France la liberté des grandes productions des vivres, nous voulons rester Français et ne pas livrer la clé de ces opérations à des étrangers. La politique du gouvernement français, c'est qu'il faut protéger avec modération et combattre la spéculation. »

Si l'on veut trouver une justification à la réforme de la loi de 1897 et aux applications qui ont été faites de la procédure du cadenas, il faut assurément la chercher dans le souci de protéger d'une manière efficace et rapide près de la moitié de la population française.

SECTION IV

LA RÉFORME DE LA LOI DE 1897 ENVISAGÉE AU POINT DE VUE DES BÉNÉFICIAIRES DE LA LOI DE CADENAS

1. — Le cadenas n'est qu'une garantie de plus donnée aux marchandises qu'un Etat veut protéger. En France, l'agriculture exige aujourd'hui une protection renforcée. Les barrières douanières ont en général pour objet d'arrêter la concurrence étrangère et de donner aux capitaux nationaux le temps de se mettre à l'abri, soit en se transformant en temps opportun, soit en renouvelant les productions auxquelles ils sont consacrés. Or, après la guerre les céréales d'outre-mer ont envahi en abondance les marchés européens. Le revenu de la terre vint à faiblir et la situation fut particulièrement grave pour les pays dont la prospérité reposait principalement sur la culture de la terre et qui avaient peu à peu recouvré l'ensemble de leurs facultés de production. Seule l'Angleterre n'en souffrit pas, ayant porté tout son effort sur l'activité industrielle. Mais dans la complexion économique des Etats continentaux, l'agriculture demeurait au premier plan, non seulement du fait qu'elle était la source de revenus importants, mais encore parce qu'un énorme capital fixe avait été employé à la mise en valeur de la terre. Or la transformation de ce capital et son adaptation à une autre forme de production posaient des problèmes difficiles à résoudre. En Europe centrale, on eut recours à la réalisation d'un vaste programme de réformes

agraires, mais on ne pouvait songer à prendre partout, et en particulier en France, des mesures aussi radicales ; il fallait recourir à une politique commerciale donnant à l'agriculture le temps nécessaire pour que la transformation pût s'accomplir selon un mouvement lent et graduel. Cette solution fut admise par tout le monde : mais il est permis de se demander si la protection est toujours demeurée dans les limites raisonnables, et si, dans certains cas, elle n'a pas simplement abouti à supprimer l'aiguillon de la concurrence. Il ne s'agissait pas de perpétuer un état de choses qui aurait dû être éphémère, et les mesures artificielles de défense ont eu parfois pour résultat sinon d'empêcher la transformation lente et pondérée des méthodes de culture et d'élevage, du moins de rendre moins apparente sa nécessité.

Au reste, il y avait à surmonter des obstacles infinis : les résistances du milieu naturel, éliminées pour l'industrie, restent puissantes pour l'agriculture : la viticulture exige la mise en œuvre de capitaux considérables qui restent improductifs pendant cinq ou six ans ; il en est à peu près de même pour la culture des arbres fruitiers et à plus forte raison la remarque s'applique-t-elle aux propriétés forestières. Comme le dit M. Fontana Russo : « Il suffit d'une année à une exploitation industrielle pour donner les premiers rendements alors qu'une exploitation agricole demande environ 10 années pour entrer dans la phase productive. »

On conçoit donc qu'un système de protection plus rapide et plus souple soit adopté en faveur de l'agriculture en raison de l'importance du capital investi qui ne saurait se transformer rapidement, de la complexité de la technique moderne, de la résistance du milieu naturel, du long délai qui est nécessaire pour que les nouvelles cultures donnent un rendement suffisant. La loi de cadenas fournit au ministre de l'Agriculture le moyen d'appliquer la solution qui lui paraîtra s'imposer, mais elle lui confie en même temps la résolution d'un problème difficile : la protection des

diverses branches de l'activité agricole devra être assez modérée pour conserver aux producteurs nationaux le stimulant de la concurrence étrangère.

2. — Si l'on peut admettre, à la rigueur, qu'un relèvement de droit modéré portant sur une denrée isolée n'a qu'une importance restreinte et que ses effets sont peu sensibles sur l'ensemble du marché, il n'en va plus de même lorsque vingt relèvements importants affectent à la fois les droits portant sur les produits les plus variés. Il s'ensuit une hausse qui provoque le déséquilibre dans les rapports généraux entre les prix et, en fin de compte, une hausse générale de tous les produits agricoles.

Plusieurs difficultés apparaissent immédiatement si l'on considère la situation des denrées protégées sur les marchés extérieurs : d'abord les producteurs étrangers tirent un avantage immédiat de toute aggravation des prix français en marché tiers, directement ou indirectement causée par l'élévation des droits de douane ; en second lieu, les pays exportateurs de manqueront pas de prendre des mesures de représailles qui portent non seulement sur les produits de l'agriculture mais encore sur les produits de l'industrie française.

Cette situation a encore sa répercussion sur le marché national : si l'on suppose une bonne récolte en France et dans le monde, le cas s'est produit en 1929, les bénéficiaires de la loi de cadenas demandent le relèvement du droit de douane. Mais les droits peuvent être aussi élevés que l'on voudra : du moment que la récolte française excède les besoins intérieurs, et du moment qu'il faut exporter, les prix du blé français sont obligés de se mettre au niveau des prix mondiaux ; et lorsque ces derniers sont en baisse, les prix nationaux sont entraînés dans leur effondrement. Ce raisonnement s'applique d'ailleurs à tout produit agricole. Grâce à la facilité avec laquelle les droits de douane peu-

vent être élevés, la politique française du blé et des autres denrées alimentaires risque de tourner désormais dans un cercle vicieux : pour assurer à la France l'approvisionnement nécessaire à son ravitaillement et à sa sécurité, on décide d'assurer aux producteurs des prix suffisants ; on modifie le tarif douanier dans le sens de la hausse ; la production s'intensifie rapidement ; elle dépasse ou peut dépasser les besoins du pays ; il faut exporter : au contact des cours étrangers, les prix s'effondrent et le producteur n'est pas payé de son effort.

Tel est le danger presque inévitable de toute politique d'intervention. A l'heure actuelle, son opportunité n'est pas en cause, car il faut régulariser le marché, mais cette action suppose autant de modération dans les milieux agricoles que de doigté de la part du gouvernement. La recherche de prix exagérés entraînerait inévitablement la surabondance et, après une euphorie passagère, replongerait l'agriculture dans une crise qui lui serait fatale. Au reste, l'élévation des tarifs douaniers rencontre, on l'a vu, des difficultés que les intéressés n'apprécient pas toujours à leur juste valeur : jusqu'en 1928, la France a consenti à consolider certains droits dans les accords qu'elle a conclus avec l'étranger : les pays contractants ne consentiront à leur abandon que s'il leur est accordé par ailleurs des concessions et des avantages. Ainsi l'Esthonie n'a donné son assentiment à la déconsolidation des droits sur les féculs de pommes de terre qu'en imposant aux importations d'automobile un tarif plus élevé désavantageux pour les constructeurs français : de plus, ces difficultés impliquent de longues négociations « qui donnent lieu à de véritables marchandages et qui, malgré toute l'habileté de nos représentants, perpétuellement demandeurs, sont néfastes pour notre commerce » (1).

(1) J. Proix, *op. cit.*, p. 31.

Le problème tel qu'il se pose pour la France est plus délicat que pour d'autres pays. Certains sont essentiellement agricoles, d'autres exclusivement industriels, la France doit aux circonstances naturelles, au climat, de jouir d'un heureux équilibre. Elle tient à le conserver : en même temps qu'elle développe son industrie, elle cherche à maintenir son agriculture. Il ne faudrait cependant pas croire que tant qu'un certain coefficient n'aura pas été appliqué par rapport au tarif d'avant-guerre, l'agriculture pourra légitimement demander une plus grande protection. Les circonstances économiques ont trop évolué depuis 1914 pour qu'on puisse prendre comme base du tarif actuel les droits existant alors. Au surplus, certains intéressés ne s'en contentent pas, car la conception du droit de douane est aujourd'hui faussée : la notion du droit « compensateur » qui maintient des conditions de concurrence égales entre producteurs français et producteurs étrangers, a trop souvent fait place à la notion de droit « prohibitif » qui instaure un régime protectionniste. L'élévation des tarifs demandée et obtenue par certains éléments agricoles n'avait pas seulement pour objet de barrer la route aux produits étrangers mais encore d'exercer une pression sur les prix intérieurs. Heureusement le résultat cherché n'a pas toujours été atteint.

La modeste loi de cadenas de 1897 avait pour unique objet d'éviter la spéculation et de rendre efficace le mécanisme de compensation dont devaient bénéficier les cultivateurs, les viticulteurs et les éleveurs français. Ses auteurs ne la reconnaîtraient plus, tant elle s'est transformée depuis 1929, dans le souple instrument d'économie dirigée qui a été utilisé neuf fois en seize mois en faveur de l'ensemble des intérêts agricoles.

TROISIÈME PARTIE

LES APPLICATIONS DU RÉGIME DU CADENAS ET LES TENDANCES NOUVELLES QU'ELLES INDIQUENT

CHAPITRE PREMIER

LES DÉCRETS DE CADENAS

Trois décrets seulement furent pris en exécution de la loi du 13 décembre 1897 ; comme on l'a vu, le décret du 21 novembre 1898 portant sur le tarif douanier des vins fut ratifié par la loi du 12 février 1899 ; le décret du 2 septembre 1927 relevant les droits sur les bestiaux, les viandes et céréales panifiables fut sanctionné par la loi du 18 janvier 1929 et le décret du 23 mai 1929 portant sur le froment et la farine reçut une ratification implicite de la loi du 1^{er} décembre 1929 qui, en inaugurant une nouvelle politique du blé, modifiait la procédure du cadenas et étendait le domaine de son application à de nouveaux produits.

En application de la loi de 1929, dix décrets étaient intervenus à la date du 15 octobre 1931.

1° Décret du 18 janvier 1930 relevant les droits sur l'avoine et les pommes de terre ; le projet de loi de ratification 2.777 a été déposé à la Chambre le 21 janvier 1930.

2° Décret du 19 mai 1930 relevant les droits sur le froment et ses dérivés : biscuit de mer et pains, gruaux et semoules de gruaux. Le projet de loi 3.936 portant ratification de ce décret a été déposé le 4 novembre 1930.

3° Décret du 3 juin 1930 relevant les droits sur le beurre frais ou salé : le projet de loi de ratification est le même qui s'applique au décret précédent.

4° Décret du 18 juillet 1930 portant sur les viandes de porc, fraîches, réfrigérées, sur les saindoux, les fromages de Hollande, les avoines, le seigle, les pommes de terre. Le projet de ratification, le même que pour les deux décrets précédents, a été déposé le 4 novembre 1930.

5° Décret du 11 septembre sur le maïs : le projet de loi a été déposé à la même date que pour les décrets précédents.

6° Décret du 23 février 1931 relevant les droits sur les semoules en pâtes et pâtes d'Italie : le texte de ce décret a été publié au *Journal Officiel* du 24 février, mais il n'a fait l'objet d'une ratification télégraphique aux préfets que dans la nuit du 26 au 27 février : c'est donc seulement à partir du 27 février que les nouveaux droits sont devenus exigibles. Cependant, n'ont bénéficié de l'ancien droit à partir du 27 que les marchandises expédiées directement pour la France avant le 24 février selon la règle générale. Il est à remarquer que la date du 27 février correspond à celle prévue par le décret du 27 février 1931 (1) pour la mise en vigueur de l'accord franco-italien du 10 février 1931 qui a déconsolidé les droits sur les semoules en pâtes et pâtes d'Italie.

Le projet de loi de ratification du décret du 23 février a été déposé sous le n° 4.628, le 24 février 1931.

(1) *J. O.*, 3 mars 1931.

7° Décret du 19 mars 1931 relevant le droit d'entrée sur le pain. Aucun projet de loi de ratification n'a été déposé.

8° Décret du 26 mars 1931 relevant les tarifs douaniers sur les porcs, les viandes de porc fraîches, congelées et préparées, sur la charcuterie fabriquée, les conserves de viande de porc et le saindoux. L'intervention de ce décret avait été rendue possible par le vote de la loi du 14 mars 1931 étendant le cadenas aux dérivés des viandes. Projet de loi de ratification 4.923 déposé le 31 mars 1931.

9° Décret du 28 avril 1931 sur les seigles. Projet de loi de ratification 4.963, déposé le 5 mai 1931.

10° Décret du 8 octobre 1931 relevant le droit d'entrée sur les houblons. Un arrêté du même jour fixe la quantité de houblon qui pourra être introduite dans le délai d'un an à un tarif réduit ; il établit en même temps la manière dont sera composée la commission chargée de répartir le contingent entre les brasseurs intéressés.

CHAPITRE II

EXAMEN CRITIQUE DES DÉCRETS DE CADENAS

SECTION I

CRITIQUES DE FORME

Si le système de perception provisoire des droits n'avait pas été heureusement simplifié en 1929, les consignations auraient compliqué pour une durée indéterminée les écritures du service des douanes : aucun des décrets de cadenas intervenus depuis 1929 n'a en effet été sanctionné législativement. La loi n'ayant fixé aucun délai dans lequel le Parlement devait avoir à se prononcer, la Chambre a complètement abdiqué ses pouvoirs puisqu'elle n'a jamais examiné les projets de ratification qui avaient été déposés par le gouvernement.

Certains considèrent qu'à défaut de ratification expresse l'inaction du Parlement constitue une ratification tacite et qu'il suffit que les Chambres aient une fois pour toutes autorisé le pouvoir exécutif à augmenter les taxes douanières. Le dépôt du projet de loi ne serait plus dans cette interprétation qu'une formalité sans aucune signification. Telle n'est pas, semble-t-il, la pensée du législateur de 1929 : il pouvait tout aussi bien décider que les droits fixés par le gouvernement seraient définitifs si, dans un délai déter-

miné, aucune opposition ne se manifestait devant le Parlement. S'il a exigé qu'un projet de loi fût déposé, c'est qu'il concluait implicitement à la nécessité d'un rapport et d'un vote. Au reste, le dernier paragraphe de l'article 6 est suffisamment explicite :

« Le supplément de taxe provisoirement perçu n'est définitivement acquis au trésor qu'après le vote de la loi. »

Quel peut bien être, si ce vote n'intervient pas, le sens de la clause de remboursement ?

Sans doute, les taxes édictées par les divers décrets de cadenas ont-elles été légalement perçues ; néanmoins on peut regretter que le Parlement n'ait cru devoir exercer aucun contrôle sur les relèvements du tarif douanier et qu'il ne les ait pas sanctionnés. Le gouvernement s'est jusqu'ici désintéressé de l'insertion du projet de ratification à l'ordre du jour de la Chambre des députés.

2. Les projets de ratification des décrets des 19 mai 1930, 3 juin 1930 et 28 avril 1931 ont été respectivement déposés à la Chambre pour les deux premiers le 4 novembre 1930, pour le troisième le 5 mai 1931. Les délais fixés par la loi du 1^{er} décembre 1929 ont donc été dépassés. Le Parlement étant en session, les projets auraient dû être déposés au plus tard le 24 mai, le 8 juin et le 3 mai. Si les principes posés par la loi du 1^{er} décembre 1929 avaient été rigoureusement appliqués, les perceptions devenaient illégales à ces dates. Non seulement le décret aurait dû être anéanti puisque la formalité du dépôt avait été exigée comme une condition essentielle à sa validité, mais encore les droits perçus en vertu de ses dispositions auraient dû être remboursés comme recouvrés sans titre. La ratification ultérieure du Parlement ne pouvait pas même avoir pour effet de rendre sa valeur à une mesure qui, légalement, aurait dû être considérée comme inexistante à partir du sixième jour qui avait suivi la signature du décret.

Le dernier paragraphe de l'article 6 de la loi du 1^{er} décembre est ainsi rédigé :

« Si le projet est retiré ou rejeté par les Chambres, ou adopté seulement en partie, la différence entre le droit perçu et celui qui est légalement maintenu ou établi doit être remboursée au déclarant. »

On doit en conclure que le remboursement aurait dû avoir lieu dans les mêmes conditions, le projet n'ayant pas été déposé. Les intéressés auraient pu se prévaloir de l'irrégularité ainsi commise et invoquer la nullité du décret pour ne plus payer la surtaxe et se faire rembourser ce qu'ils avaient éventuellement payé.

3. Toutes les critiques qui s'adressent aux décrets des 19 mai, 3 juin 1930 et 28 avril 1931 s'appliquent à plus forte raison au décret du 19 mars 1931. Non seulement le Parlement ne s'est jamais prononcé sur le relèvement des droits de douane applicable au pain, mais encore le gouvernement a complètement omis de le lui soumettre. Ce n'est plus simplement le délai, c'est la formalité elle-même du dépôt du projet de loi qui a été négligée. La perception du tarif de 130 francs est certainement illégale, mais personne ne s'est avisé d'en tirer les conséquences qui en découlent, pas même les boulangers belges qui auraient pu continuer à profiter de l'avantage qui résultait pour eux du prix élevé du pain français.

4. De même, personne ne s'est avisé de critiquer, dans le décret du 18 juillet 1930, l'application illégale de la loi du 1^{er} décembre 1929 aux saindoux. On comprend que le ministre de l'Agriculture ait voulu frapper le saindoux en même temps qu'il relevait les droits sur les viandes de porc, mais il n'avait alors le droit de taxer par décret aucun dérivé des viandes. Jusqu'en 1929, le cadenas s'appliquait seulement aux bestiaux et aux viandes fraîches de boucherie. La

rédaction de la loi fut modifiée en 1929 de manière à comprendre les « viandes de boucherie ». La procédure du cadenas était ainsi simplement étendue aux viandes réfrigérées et aux viandes congelées. Les travaux préparatoires de la loi et les débats parlementaires ne donnent, il est vrai, aucun éclaircissement sur ce sujet, puisque l'extension de la loi de cadenas à toutes les viandes de boucherie n'a été mentionnée ni dans le rapport ni dans la discussion, mais il semble que le texte de cette procédure d'exception devait être interprété restrictivement. La loi du 14 mars 1931 a étendu expressément par la suite aux dérivés des viandes le bénéfice de la loi du 1^{er} décembre 1929.

5. Le décret du 11 septembre 1930 relevant les droits sur le maïs peut donner lieu à plusieurs critiques ; il comporte en effet plusieurs dispositions qui auraient nécessité l'intervention d'une loi ; non seulement il crée dans le tarif douanier une rubrique nouvelle, le maïs « petit grain » de couleur jaune, ayant les caractères du maïs dit de Bessarabie et destiné à la nourriture des volailles et du bétail, mais il décide que le droit qu'il édicte et qui constitue un tarif de faveur sera applicable à cette variété de maïs dans la limite d'un contingent fixé chaque année par le ministre de l'Agriculture ; enfin il donne un avantage exceptionnel aux Associations agricoles puisque ce contingent sera fixé « sur les demandes présentées par les Associations agricoles ». Sans doute ces mesures ne présentent-elles qu'un faible intérêt, car elles sont destinées à s'appliquer à une fraction relativement peu importante du maïs importé en France, mais, malgré leur portée restreinte, malgré tout l'intérêt que présente en cette matière la facilité des relations commerciales entre la France et la Roumanie, ces dispositions, par leur nature même, dépassent le cadre d'un décret de cadenas.

L'examen des divers décrets pris en application de la loi

du 1^{er} décembre 1929 manifeste à quel point a été faussée la conception primitive du cadenas. Il s'agissait, à l'origine, d'éviter la spéculation et, sans supprimer les garanties de la procédure parlementaire, de repousser la discussion et le vote de la loi après la mise en application des nouveaux tarifs. Aujourd'hui, cette procédure hâtive a été étendue à un certain nombre de produits, la charcuterie, les graisses animales, les beurres, les fromages, les fruits confits, les sirops, la confiture, le chocolat, dont les cours n'ont guère à redouter les inconvénients des manœuvres spéculatives. Au regard des décisions prises par le gouvernement à l'égard des produits énumérés dans la loi de cadenas, tout se passe comme si le Parlement avait consenti au ministre de l'Agriculture une délégation de pouvoirs définitive. En ne tenant pas compte du défaut de ratification, six décrets sur neuf sont entachés d'irrégularité.

S'il n'est déposé aucun projet de loi de ratification, personne ne s'en soucie ; si le projet n'a pas été soumis à la Chambre dans le délai fixé par la loi, on n'en considère pas moins les taxes comme régulièrement appliquées. Si le décret comporte des mesures illégales ou des dispositions qui auraient exigé la procédure législative ordinaire, l'absence de toute opposition de la part de la Chambre est censée constituer une approbation tacite. Comme le disait M. Maquenne, constatant avec quelle familiarité on en usait désormais avec la légalité : « il doit être plus facile de gouverner qu'il n'y paraît ». Ce n'est pas l'opportunité des décisions prises par le gouvernement qui est ici en cause, car ses interventions sont le plus souvent justifiées, mais c'est la forme qu'elles revêtent quelquefois et la tendance à considérer qu'en matière douanière « nécessité fait loi ».

(1) M. Maquenne : La Farce du Cadenas, *Le Capital*, supplément industriel du 25 avril 1931.

SECTION II

LES DÉCRETS DE CADENAS ET LEUR RÉPERCUSSION SUR LES COURS DES DENRÉES AUXQUELLES ILS S'APPLIQUENT

L'étude des cours des produits dont les tarifs douaniers ont été relevés ne donne qu'une idée approximative de l'efficacité de la procédure du cadenas : les décrets, pas plus que les lois ordinaires qui élèvent les droits de douane, ne sauraient avoir pour conséquence une augmentation immédiate du prix des denrées de la quantité exacte dont la taxe a été modifiée. Ce résultat pourrait peut-être être atteint pour une marchandise dont les cours seraient rigoureusement stables si toutes choses étaient égales par ailleurs. Mais un décret n'intervient en général que lorsqu'un mouvement de baisse de quelque importance s'est manifesté, ou du moins quand le ministre de l'Agriculture a de sérieuses raisons de croire qu'il va prochainement se produire. La publication du nouveau tarif ne pourra pas modifier à elle seule la situation du marché qui reste soumis à la loi de l'offre et de la demande. En effet, les conditions des échanges demeurent avant tout dominées tant par l'importance des stocks disponibles que par les dispositions des acheteurs éventuels. D'une part, l'importateur préfère souvent prendre à sa charge tout ou partie des suppléments de droits et conserver les débouchés qu'il avait auparavant conquis ; si, d'autre part, le producteur national éprouve un besoin immédiat de disponibilités, ses offres pèseront sur les cours et l'acquéreur escomptant une nouvelle baisse pourra parfois

se réserver quelque temps avant de prendre fermement la position d'acheteur. Ces divers éléments échappent à l'action des pouvoirs publics dont la tâche se trouve facilitée ou au contraire entravée par l'exactitude ou par l'imperfection de la statistique agricole, et par le développement ou par l'insuffisance du crédit accordé à l'agriculture. L'Etat apporte actuellement tous ses soins à créer dans ces deux domaines une organisation susceptible de porter remède à la situation précaire dont souffrent, en temps de crise, les intérêts ruraux.

L'insuffisance de documents précis, l'absence de statistiques et de cours officiels mettent obstacle à l'établissement d'une étude exacte et complète de la matière ; on peut cependant, à l'aide des cours publiés par le *Bulletin des Halles et Marchés*, essayer de retracer quelles ont été, sur les blés, les avoines, le maïs et la pomme de terre les répercussions des décrets de cadenas des 18 janvier, 19 mai, 18 juillet et 11 septembre 1930, étant entendu que trop de facteurs échappent à l'étude de faits où les dispositions psychologiques des parties occupent une place aussi importante que les éléments d'ordre matériel, pour qu'on en puisse tirer un enseignement fructueux.

§ 1^{er}. Le relèvement du droit sur les blés du 19 mai 1930.

Le droit sur les blés avait fait l'objet d'un premier relèvement par le décret du 2 septembre 1927 (1), et de deux autres relèvements par les décrets de cadenas du 17 novembre 1927 et du 23 mai 1929. On a vu que cette dernière intervention, loin d'avoir été avantageuse pour les intérêts agricoles n'avait pas empêché les cours du blé de faiblir

(1) En exécution de la loi du 3 août 1926.

à 125 francs au mois d'août pour remonter à 132 francs au mois de décembre, prix qui ne suffisait pas, la plupart du temps, à couvrir les frais de production engagés par les cultivateurs, les prix de revient étant en moyenne de 155 à 165 francs par hectare. Malgré les mesures édictées par la loi du 1^{er} décembre 1929, l'excédent de 6 à 7 millions de quintaux continuait à peser sur les cours. En avril 1930 la cote descend à moins de 120 francs le quintal ; dans les premiers jours de mai, le gouvernement délivre quelques licences d'exportation, les cours atteignent de nouveau 120 francs. Le 13 mai on cote le blé à 123 fr. 75 (1), le 14 à 124 fr. 50, le 15 à 125, le 16 à 126 ; dès ce jour, les journaux spécialisés annoncent comme certain qu'une mesure gouvernementale dont on parle depuis quelque temps, ne tardera pas à être prise. Une fois de plus, les représentants des régions intéressées sont intervenus auprès des pouvoirs publics et, naturellement, n'ont point fait mystère de leur démarche en faveur des agriculteurs.

Le 19 mai, le cours du blé passe à 127 fr. 75, marquant en quelques jours un gain de 6 points ; mais ce mouvement de hausse avait un caractère artificiel étant dû à l'autorisation donnée par la commission d'exportation, de la sortie en masse de licences. Le ministre de l'Agriculture prend, dans la soirée du 19, un décret de cadenas et le 20 mai, quand le marché s'ouvre, le droit a été porté de 50 à 80 francs par quintal : en clôture, le blé cote 130 francs. C'est une nouvelle déception dans les milieux agricoles ; de toutes parts, on exprime les regrets habituels que des personnalités aient pu connaître le texte du décret avant la parution de l'*Officiel* et l'espoir que les ministères s'ingénieront à l'avenir à éviter les fraudes. Plus précis, le *Bulletin des Halles* (2) reconnaît que l'attitude du gouvernement et du ministre de

(1) Cours de clôture.

(2) *Bulletin des Halles et Marchés* du 20 mai 1930.

l'Agriculture a été « parfaitement correcte et conforme à la loi ». Mais il constate que l'on a connu les dispositions du décret avant la publication du *Journal Officiel* qu'on peut obtenir, quai Voltaire, dès 8 heures du matin :

« Les mesures nouvelles, dit-il, doivent être exécutées immédiatement conformément au décret du 5 novembre 1870. Ce décret prévoit l'envoi aux préfets et sous-préfets d'un télégramme leur signifiant d'avoir à assurer dès le lendemain matin l'application du droit de douane majoré. Dans le cas qui nous occupe, les télégrammes aux préfets et sous-préfets sont partis la veille à 6 heures du soir ; il est clair qu'entre 6 heures du soir et 8 heures du matin, on a pu en parler. »

Voici, suivant le même journal, quel serait le remède.

« Pourquoi le gouvernement, dans un cas aussi important, n'adopterait-il pas, comme cela se fait dans le commerce et l'industrie, un code conventionnel qui mettrait les actes et les décisions du gouvernement à l'abri des indiscretions qu'il est impossible d'empêcher ? »

Pour intéressante que soit cette suggestion, il est difficile d'y voir la solution du problème posé par l'inefficacité du décret de cadenas. D'abord, si l'on persiste à penser que tout le mal vient des indiscretions et de la fraude, il faut convenir que le chiffre conventionnel ne serait pas toujours une sauvegarde suffisante ; d'autre part, il est difficile d'admettre que soient effectuées des opérations frauduleuses de grande envergure entre 6 heures du soir et 8 heures du matin puisque, pendant ce temps, les bureaux de douane sont fermés. Sans doute, il peut arriver que certains initiés prennent connaissance des télégrammes envoyés aux préfets ; ces indications leur permettent peut-être de déterminer quelle position il leur sera préférable d'adopter en ouverture, ils n'en pourraient pas tirer les moyens d'échapper aux nouveaux droits.

En réalité, il ne faut pas attacher au droit de douane une

vertu qu'il n'a pas, ni en attendre des résultats qu'en l'espèce les pouvoirs publics n'espéraient pas de lui. La majoration du tarif douanier de 60 % n'était pas alors d'une nécessité pressante. Peut-être n'avait-elle été décidée qu'afin de servir de cadre à la création du bon d'importation dont on parlait depuis longtemps et dont on prévoyait la mise en œuvre prochaine en mai 1930 ; on pensait en effet qu'un moyen efficace de décongestionner le marché consisterait à délivrer à la sortie du blé un bon utilisable pour l'acquit des droits de douane sur un certain nombre de denrées. Il est aisé de s'expliquer que ce système soit envisagé avec faveur par le monde agricole puisqu'il accorde une prime à l'exportation. L'augmentation du droit sur les blés aurait accordé plus d'élasticité au maniement du bon éventuel puisque le bénéfice aurait été de 80 et non plus de 50 francs par quintal de blé exporté. Mais cette mesure ne fut pas adoptée ; elle présentait au point de vue du commerce extérieur tous les dangers d'un système de primes ; en outre, le mauvais temps contribua opportunément à un raffermissement des cours des blés.

Pour la première fois, un plan d'ensemble avait été conçu et appliqué. On avait commencé par bloquer un grand nombre de licences d'exportation dont la sortie produisit un effet de masse sur le marché ; puis on avait relevé les droits. Il est difficile d'apprécier la part que cette mesure avait eue dans l'amélioration des cours, mais la procédure du cadenas, dans le domaine de son application, s'était révélée bienfaisante. Après être restés stationnaires pendant plusieurs jours à 131, les cours passèrent à la fin de mai à 136 francs : en un mois, le quintal de blé avait gagné 16 points. On ne pouvait exiger davantage des armes qui avaient été données au gouvernement. Le taux de 80 francs que certains avaient considéré comme trop élevé à l'origine, s'est manifesté, par la suite, juste suffisant pour assurer la protection des cultivateurs de blé.

La baisse qui continue à affecter les cours du blé malgré ce régime de protection et malgré une récolte déficitaire doit, semble-t-il, être attribuée pour partie à une fraude que le cadenas ne saurait prévenir : le blé du Danube vaut 40 francs le quintal rendu au port ou à la frontière. Si l'on y ajoute 80 francs de droits de douane et 5 francs de transports à l'intérieur pour une distance de 100 à 120 kilomètres, le quintal importé revient à 125 francs. Un meunier achète par exemple un million de quintaux de blé étranger libre d'emploi, il s'entend avec plusieurs cultivateurs, leur vend son stock soi-disant pour la nourriture des animaux et leur rachète ces mêmes blés au titre de leur récolte. Le blé français valant 155 francs, l'opération laisse un bénéfice appréciable à partager. Ainsi, ce ne sont pas les 7 millions de quintaux qui manquent normalement à la consommation française, mais parfois 20 ou 25 millions de quintaux qui franchissent annuellement la frontière.

§ 2. Les relèvements des droits sur l'avoine.

Décrets du 18 janvier et du 18 juillet 1930.

En décembre 1929, les cours de l'avoine dépassent légèrement 80 francs au quintal et demeurent sensiblement solidaires de ceux du blé qui cote alors 132 francs. Après avoir été soutenus pendant la première quinzaine de mai, ils faiblissent à 78 francs le 16 et à 76 francs le 17 et le 18. A ce moment, divers groupements agricoles représentent le relèvement du droit sur l'avoine comme une nécessité vitale pour la culture en vue d'en rayer la concurrence des avoines blanches allemandes entrant par Rouen et celle, possible, des avoines de Russie. Les pouvoirs publics, préoccupés de conserver à l'avoine qui n'a bénéficié d'aucune mesure de protection en mai 1929 un cours correspondant à ceux du

blé, décide d'intervenir pour empêcher une baisse plus considérable. Un décret de cadenas signé le dimanche 18 janvier est publié le lendemain au *Journal Officiel* et appliqué à l'ouverture des bureaux ; il porte le droit de douane de 15 à 21 francs. Ayant prévu un relèvement du tarif douanier pour fin janvier, les haussiers se sont portés acheteurs de quantités importantes, ils attendent du décret une hausse de 5 ou 6 points qui, à vrai dire, paraît normale. Or le 20 janvier, après avoir coté à l'ouverture 76 francs l'avoine tombe à 75,75 et termine à 75,25. Au lieu de marquer une hausse, le droit de douane a donc été salué par une baisse de 0,75 à 0,25. Le 21 janvier, l'avoine vaut 72 francs, c'est-à-dire proportionnellement moins cher qu'avant la guerre ; le 22, le bruit court que les pouvoirs publics s'appêtent de nouveau à relever le droit de douane ; on cote 73 francs. Dès le lendemain, l'information est démentie, les cours faiblissent à 70 francs, pour se relever légèrement les jours suivants et se stabilisent aux environs de 73 francs sans jamais dépasser 74.

Ainsi le droit de douane s'est révélé complètement inopérant, le décret de cadenas n'a pas empêché l'avoine de perdre plus de six points en quinze jours. On aperçoit immédiatement plusieurs raisons de cet échec.

L'intervention du gouvernement aurait peut-être pu opérer un revirement de la situation si elle avait eu lieu au début de janvier, au moment où les avoines d'Allemagne commençaient à pénétrer en France ; le 18 janvier il était trop tard pour qu'un tel résultat pût être atteint. La circulation de filières représentait alors une masse d'environ 10.000 quintaux et le stock disponible s'élevait à 56.000 quintaux ; ces éléments étaient des charges trop lourdes pour un marché aussi démoralisé que celui de l'avoine. D'autre part tous les grains secondaires, l'orge, le seigle, le maïs s'effondraient ; le blé lui-même ne résistait guère ; il aurait été étonnant de voir l'avoine étayée d'un appui artificiel

rompre toute solidarité avec les autres céréales ; et si, par la vertu du droit de 21 francs l'avoine avait valu pendant un temps 10 francs de plus, par exemple, que tous les autres grains, la demande se serait rabattue sur les autres grains, et, après quelques jours de réserve, les vendeurs d'avoine seraient devenus moins exigeants. Interpellé à la tribune de la Chambre, le ministre répondit qu'il ne pouvait rien contre la loi de l'offre et de la demande. Pendant les travaux préparatoires de la loi de cadenas, M. Charles Roux avait exprimé une idée analogue en signalant que la spéculation qu'on espérait éliminer complètement par la procédure du cadenas revêtirait simplement à l'avenir la forme d'une opération licite sinon honnête : il est impossible d'éviter que certains spéculateurs n'aient connaissance de l'intervention exercée auprès des pouvoirs publics par les représentants des cultivateurs intéressés ; ils achètent, escomptant du droit de douane un effet au moins passager. Sous la pression de leurs demandes les cours s'élèvent puis, le décret intervenu, ils s'empressent de vendre à des prix avantageux ; parfois la surtaxe n'a eu aucun résultat et leur calcul est déjoué, mais comme dans tous les cas ils veulent se dégager, leurs offres pèsent sur les cours et après quelques jours d'effervescence voulue et créée artificiellement, les événements reprennent leur cours. Auprès de leur intervention massive, les offres régulières des cultivateurs qu'il faudrait protéger et les demandes normales des consommateurs n'ont évidemment qu'une influence négligeable sur les cours. En fait, le droit de douane a manœuvré à l'encontre des intérêts de la culture ; il a faussé le mécanisme régulateur de la loi de l'offre et de la demande en la compliquant d'opérations artificielles. Il semble qu'il y ait là toute l'explication de l'inefficacité des décrets de cadenas quand l'orientation générale du marché est à la baisse.

On retrouve dans les premiers jours de juillet l'avoine au cours de 70 francs ; il suffit de suivre les journaux consacrés

au commerce des céréales pour constater que dès lors tout le monde prévoit un relèvement du droit de douane afin de le mettre en rapport avec le coefficient du tarif douanier sur le blé. On a enregistré le 30 juin un écart de 80 francs au quintal entre le cours de ces deux céréales ; et cette différence apparaît comme beaucoup trop élevée. Un stock important pèse sur les cours, il est de 55.000 quintaux le 16 juillet, de 58.000 le 17, de 63.000 le 18 ; ce même jour intervient un décret de cadenas qui s'étend à un grand nombre de produits et qui porte à 30 francs le droit sur l'avoine. La Bourse reste fermée le 19 et le 20, ainsi la spéculation ne peut s'exercer. Le 21 juillet, la Bourse s'ouvre sur un marché bloqué à 72 francs, de quelques points inférieur à la réalité. Débloqué au début du mois d'août, le cours de l'avoine s'élève jusqu'à 76 et 78 en raison du mauvais état de la moisson et des prévisions pessimistes de la future récolte. Entre temps le stock pesant sur le marché n'avait pas cessé de diminuer. L'augmentation du droit de douane de 42 % avait eu seulement pour résultat d'empêcher l'abaissement des cours ; encore est-il impossible d'affirmer que la tendance à la baisse aurait fini par provoquer un véritable effondrement des prix de l'avoine.

§ 3. Le relèvement du droit de douane sur le maïs.

Décret du 11 septembre 1930.

Depuis plus d'un an les associations agricoles luttent contre les industries qui emploient du maïs américain. Elles réclament l'intervention des pouvoirs publics. Le 3 septembre 1930, on cote 85 le Plàta, les cours se maintenant jusqu'au 9 septembre où de gros arrivages dans le Nord viennent peser sur les cours, et amènent le Plata jaune dispo-

nible à l'acquitté Dunkerque à 82 francs. Le 10 et le 11, la situation est inchangée. Le 11 septembre, le ministre de l'Agriculture a pris un décret de cadenas spécialement pour le maïs dont le droit d'entrée est porté de 10 à 24 francs. Le Plata n'est pas coté le 12 ; séance tenante, les maïs indochinois gagnent de 7 à 8 points. Les jours suivants, le Plata ne semble pas avoir été affecté par l'élévation de 140 % du tarif douanier ; la demande chôme et le Plata jaune disponible à l'acquitté Dunkerque vaut environ 82 francs. C'est seulement le 16 septembre que le relèvement du droit de douane semble exercer un effet sur le marché d'importation : le Plata passe de 82 à 90 francs, marquant ainsi une élévation de 8 points. Cependant il convient de remarquer qu'en même temps, le blé par application de la procédure du cadenas. Cette nouvelle arrêtant les ventes a pu inciter le commerce à stocker et entretenir une atmosphère de hausse, tant les divers éléments du marché sont solidaires entre eux. Quoi qu'il en soit, les cours faiblissent les jours suivants ; après avoir baissé à 82 francs à l'acquitté Dunkerque, le Plata se fixe aux environs de 84 francs. On ne peut guère attribuer au décret du 11 septembre que ce gain de deux points, la hausse des indochinois ne s'étant pas maintenue. Une fois de plus, le cadenas s'est révélé inopérant, le marché étranger ayant au même moment marqué une baisse correspondant à peu près au relèvement du droit d'entrée en France.

§ 4. Les relèvements des droits sur les pommes de terre.

Décrets du 18 janvier et du 18 juillet 1930.

Les cours hebdomadaires cotés tous les mercredis au marché des Innocents peuvent seuls être retenus ici. Outre

l'insuffisance de renseignements sur les prix, la variété des produits et les différences de valeur que l'on observe entre eux font du marché de la pomme de terre un des plus difficiles à suivre.

Le 15 janvier 1930, on signale une baisse générale de 10 à 20 francs par 100 kilos. Les pommes de terre d'Algérie qui perdent 30 francs, la Rosa et la Saint-Malo perdant 5 à 10 francs sont les plus atteintes. Un décret du 18 janvier 1930 porte le droit de douane sur les pommes de terre fraîches de 15 à 21 francs aux 100 kilos pour les importations du 1^{er} mars au 31 mai, et de 3 à 6 francs pendant les autres périodes ; c'est donc une augmentation de 100 %. Le 22 janvier le marché s'ouvre sur une offre surabondante ; les nouveaux droits n'ont eu aucune répercussion. La Belgique sacrifie même les trois francs de l'augmentation douanière pour conserver ses débouchés sur le marché français ; la crise est d'ailleurs générale : en Angleterre, à Gowale, centre important de la culture de la pomme de terre, on signale que les marchands reçoivent les offres des fermiers pour des milliers de tonnes à n'importe quel prix. Le mercredi 22 janvier, les cours sont donc à deux ou trois points près ceux du 15. D'ailleurs les perspectives sont partout les mêmes et ne permettent pas d'espérer dans un avenir prochain une meilleure rémunération des cultivateurs ; le temps s'est maintenu exceptionnellement doux et les consommateurs ont toujours pu être alimentés en légumes frais qu'ils préfèrent. Au mois de mars seulement, on dénote une légère reprise. En juillet, on est toujours en présence d'offres aussi abondantes ; le 16 juillet, l'Eerstelingen cote 42 ou 43 fr. les 100 kilos, la pomme de terre belge 42, la « Région Parisienne » 25 à 30. Survient le décret du 18 juillet qui étend aux pommes de terre importées entre le 1^{er} juin et le 1^{er} juillet le droit de 21 francs que le décret du 18 janvier appliquait seulement aux produits introduits entre le 1^{er} mars et le 31 mai. Le droit d'entrée pour la période de juillet à mars subit

une augmentation de 150 % : le droit passe de 6 à 15 francs. Ce relèvement produit des résultats incontestables : le mercredi 23 juillet : la saucisse rouge d'Espagne enregistre une hausse de 5 francs et atteint 55 francs, la « Belgique » atteint 47 francs au lieu de 42 au dernier marché, l'Eerste-lingen Nord : 48 au lieu de 42 ; cette hausse a sa répercussion sur les variétés françaises dont les prix sont fermement tenus : la « Région Parisienne » cote au plus haut 50 et la saucisse rouge de Bretagne se maintient à 80 francs. Cette fois, le droit de douane avait produit un effet de surprise ; ses effets, se combinant avec les prévisions pessimistes sur la future récolte, contribuèrent à maintenir les cours relativement rémunérateurs pour les producteurs français.

§ 5. Conclusions.

Les décrets des 18 janvier, 19 mai, 18 juillet et 11 septembre 1930 ayant relevé dans des proportions importantes les tarifs douaniers sur les céréales et les pommes de terre, n'ont pas donné tous les résultats qu'on attendait d'eux. Plusieurs constatations se dégagent d'elles-mêmes de l'examen des conditions dans lesquelles ils sont intervenus :

Les décrets de cadenas ont toujours été pris après intervention auprès des pouvoirs publics des groupements agricoles intéressés qui ont obtenu gain de cause dans un délai variable, relativement court pour l'élévation des droits sur l'avoine, très long pour l'augmentation du tarif douanier sur le maïs.

Ce délai a régulièrement été mis à profit par les spéculateurs qui avaient eu connaissance de la démarche ainsi effectuée ; ils ont acheté dès qu'ils ont pressenti l'imminence du décret, ils ont vendu aussitôt que les cours leur ont semblé avoir atteint leur niveau le plus élevé ; une telle opération

ne leur a pas toujours été profitable, elle n'en a pas moins pesé sur les prix.

Sur un même marché les cours des céréales étant solidaires entre eux, un remaniement du tarif douanier n'a pu assurer une position privilégiée à l'une d'entre elles prise isolément. Si l'avoine est artificiellement protégée, elle sera en partie remplacée dans la consommation par d'autres grains secondaires, ou même, jusqu'à un certain point, de la pomme de terre vis-à-vis des autres légumes.

L'élévation des droits n'a jamais eu pour résultat, dans les cas considérés, une amélioration sensible du prix des produits nationaux. Sans doute a-t-on constaté tantôt une moindre tendance à la baisse, tantôt un affermissement des cours, et les décrets instituant des relèvements du tarif douanier ont certainement constitué un élément de confiance, mais d'autres facteurs ont exercé, semble-t-il, une influence prépondérante : au moment où les droits sur les blés étaient élevés, l'utilisation des licences d'exportation, l'espoir de l'émission prochaine des bons d'importation créaient sur le marché une atmosphère favorable. De même, le cours du maïs a bénéficié de la nouvelle de l'intervention d'un nouveau décret de cadenas sur les autres céréales. Le mauvais temps, enfin, et les prévisions pessimistes au sujet de la récolte ont contribué dans une large part au raffermissement des cours de l'avoine et du prix des pommes de terre.

Enfin lorsque les approvisionnements sont partout abondants, lorsque les producteurs de tous les pays cherchent à vendre et à exporter à tout prix, les barrières douanières ne constituent plus des obstacles suffisants pour les produits étrangers. En période de baisse, les droits de douane fonctionnent à vide, ils sont impuissants à protéger l'agriculture. Il convient toutefois de reconnaître que la procédure du cadenas permet de réduire au minimum les inconvénients qui résultent de l'augmentation des tarifs douaniers.

CHAPITRE III

LES TENDANCES NOUVELLES DE LA POLITIQUE AGRICOLE

1. Il semble qu'on ait aujourd'hui perdu de vue le véritable caractère de la loi du 13 décembre 1897 ; le cadenas, à l'origine, s'étendait à un petit nombre de produits ; le gouvernement, sans doute, en possédait la clef, mais le Parlement immédiatement instruit des mesures prises avait les moyens de s'opposer à celles qu'il aurait jugées inopportunes. Depuis lors, le cadenas a été généralisé à la plupart des denrées alimentaires ; le Parlement a consenti au profit du ministre de l'Agriculture une sorte de délégation de pouvoirs définitive. Si, en droit, il peut encore désapprouver les relèvements du tarif douanier, il est en fait dans l'impossibilité d'exercer ses prérogatives. Avant la guerre, les pouvoirs publics n'auraient appliqué la loi de 1897 que si des circonstances extraordinaires s'étaient présentées ; ils utilisent aujourd'hui couramment la loi du 1^{er} décembre 1929. Rares sont ceux qui songent à s'en étonner, plus rares encore ceux qui reconnaissent que cette procédure présente quelques dangers. Au moment de la réforme de la loi de cadenas, M. Julien Durand avait mis en relief (1) à la fois l'aspect juridique et l'aspect économique de la question.

(1) *J. O., Déb. Parl. Ch.*, novembre 1929, p. 3569.

Après un an d'applications répétées de la loi du 1^{er} décembre 1929, M. C.-J. Gignoux aboutissait aux mêmes conclusions. Il résumait de la façon suivante les appréhensions que lui inspirait cette nouvelle politique agricole :

« Si l'on veut réaliser cette protection rationnelle de notre agriculture dont nous reconnaissons tous la nécessité, il ne semble pas, par contre, indispensable à recourir uniformément à cette méthode sommaire. Nous la faisons rentrer dans les mœurs courantes en étendant considérablement la liste des produits rentrant dans son champ d'application. Nous arrivons ainsi à déséquilibrer notre régime douanier et à créer un état d'esprit peu favorable aux ententes internationales nécessaires. Ce n'est pas à la vérité contre le principe d'une politique de protection légitime que je m'élève, mais contre la forme qu'elle revêt parfois. »

Les nécessités de la guerre avaient déjà amené le Parlement à se dessaisir d'une partie de ses pouvoirs en matière douanière, mais en 1922 le gouvernement n'avait rien fait pour conserver les prérogatives qui lui avaient été confiées. Depuis lors les systèmes étatistes et le régime des plans ont gagné du terrain. Les Chambres, on l'a vu, ne s'opposent pas à cette tendance ; les problèmes économiques sont aujourd'hui si complexes et leurs données changent si rapidement que le Parlement ne revendique plus la direction de la politique commerciale du pays. Il fait confiance au gouvernement. En fait, à l'étranger comme en France, la période d'après-guerre se déroule sous le signe de l'économie dirigée, et la réforme de la loi de cadenas n'est qu'un épisode, et non le moindre, d'une évolution qui n'est pas terminée et sur laquelle l'exemple américain a exercé à l'origine une influence incontestable. L'agriculture n'avait jamais avant ces dernières années bénéficié d'interventions exceptionnelles ou de mesures de faveur. Elle s'accommodait d'un régime de protection modérée. Survint la crise générale de surproduction qui ne l'épargna pas. Cette crise fut d'autant

plus sensible dans les campagnes qu'elle avait été précédée d'une période où les bestiaux et les céréales se vendaient facilement et à des prix élevés. Bientôt les associations agricoles demandèrent aux pouvoirs publics d'intervenir afin d'assurer une rémunération suffisante aux cultivateurs qui risquaient de n'être plus payés de leurs efforts. Elles firent ressortir à la fois la nécessité de sauvegarder le capital investi dans l'exploitation du sol et l'intérêt que présentait pour le pays la stabilité, de la population rurale. Il paraissait indispensable de renforcer le système de la protection ; mais comme on ne peut s'engager à demi dans cette voie, après avoir modifié certains droits d'entrée, le gouvernement fut amené à généraliser l'élévation du tarif douanier, à créer des contingents, des pourcentages d'emploi des produits étrangers, à étendre le régime du cadenas afin de le rendre applicable à toute époque, à utiliser les licences d'exportation comme un moyen d'agir brusquement sur le marché.

2. Cependant l'application même simultanée de ces diverses mesures ne donnait pas les résultats attendus ; les producteurs n'ont pas tardé à comprendre que le véritable remède aux maux dont ils souffraient ne résidait pas dans la protection douanière, si parfaite fût-elle. L'offre étrangère n'est qu'un élément de la fixation des prix et ce n'est pas toujours le plus important. Insensiblement, on en est arrivé à envisager la réglementation de l'activité agricole ; et la limitation de la production est actuellement la dernière étape d'une évolution si logique que, après un moment d'hésitation, les Chambres en ont constaté et sanctionné la nécessité à propos d'une loi récente sur le commerce des vin. Sans doute eût-il été préférable que les producteurs de vin recherchent entre eux la formule d'assainissement de leur marché sans intervention de la personne publique comme l'avaient fait les producteurs de sucre et ceux de blé ; ainsi la doctrine libérale du laisser-faire n'aurait subi aucune atteinte suscep-

tible d'en affaiblir la portée ; en ce qui concerne le sucre, en effet, le stockage combiné avec une réduction provisoire des emblavures et un écoulement méthodique des réserves aboutira, dans un avenir prochain, à une heureuse harmonie entre la production et la consommation et à l'établissement d'un prix rémunérateur pour le producteur, normal pour le consommateur ; il est vrai que la situation se présentait d'une manière exceptionnellement favorable à un accord : les intéressés étaient en petit nombre et les produits de même qualité quelle qu'en fût l'origine. Il en allait tout autrement pour le blé : en cette matière, et malgré plusieurs accords de principe, les conférences succédaient aux conférences sans aboutir à la solution favorable qui eût également exigé la réduction momentanée des emblavures. Le problème était plus délicat encore pour la vigne dont la culture présente des milliers d'aspects suivant la région, les climats, la nature des terrains, les aptitudes, les qualités des exploitants. Au surplus, si la culture du blé et de la betterave deviennent déficitaires, l'agriculteur pourra peut-être leur substituer une autre activité plus lucrative : il n'a rien à détruire, il lui suffit de changer ses assolements ; le viticulteur, au contraire, n'a pas en général la possibilité de transformer aussi facilement son terrain.

L'initiative individuelle se révélait donc impuissante à trouver et à appliquer la solution idéale à la crise viticole ; les pouvoirs publics ne pouvaient demeurer impassibles devant la détresse de l'une des principales branches de l'activité nationale dont les créations atteignent par an une valeur de plus de 12 milliards. En période normale, le déséquilibre entre la production et la consommation françaises est de 16 millions d'hectolitres ; on prévoyait qu'avec les hectares plantés depuis 1926 et les hectares préparés, le déséquilibre serait en 1936 de 30 millions d'hectolitres. En outre, les mesures douanières prises par les pays étrangers étaient de nature à entraver le commerce d'exportation. Il appartenait

donc au gouvernement de faire, au moins pendant un certain temps, suivant l'expression du rapporteur de la loi, « de l'économie dirigée et contrôlée » (1). La loi sur la viticulture du 4 juillet 1931 a interdit pendant une période de 10 années la plantation de nouvelles surfaces en vignes; en outre, elle a conféré au ministre de l'Agriculture le droit de prononcer le « blocage » de la récolte dans certaines conditions et après avis d'un conseil consultatif où les consommateurs seront représentés. Ces dispositions méritent de retenir l'attention; elles constituent un précédent qui pourra, dans l'avenir, être invoqué et il n'est pas impossible que des mesures analogues soient un jour appliquées à d'autres cultures. Le blocage a été présenté comme une mesure économique et financière propre à gêner la spéculation; on a constaté que le consommateur n'avait jamais profité des baisses et que, par contre, il n'avait jamais été soustrait aux effets des hausses; toute la politique agricole actuelle est orientée vers la recherche d'un prix moyen et par conséquent d'un prix stable à l'établissement duquel les consommateurs comme les producteurs ont le plus grand intérêt.

Cependant un tel système ne saurait être étendu sans danger : la production de la terre est soumise aux forces de la nature sur lesquelles l'homme n'a qu'une action très relative : la gelée, la sécheresse, l'invasion d'insectes peuvent réduire les récoltes de moitié; il serait dangereux de limiter la production aux stricts besoins de la consommation; dans le cas d'une mauvaise année, ce serait la disette pire que l'excessive abondance. De plus, les expériences qui ont été tentées jusqu'à présent montrent combien les agriculteurs, si l'on met à part les viticulteurs, sont peu disposés à accepter une réglementation qui va contre leurs habitudes acquises et qu'ils croiront toujours être opposée à leurs intérêts.

3. Si les barrières douanières ne peuvent être indéfiniment

(1) Rapport Donon, Déb. Parl. Sénat, juillet 1931, p. 1338.

élevées, si l'application de mesures aussi strictes que celles de la loi du 4 juillet 1931 ne saurait être généralisée, le gouvernement n'est pas pour autant démuné de tout moyen d'action dans les autres domaines de l'activité agricole. Comme le disait dernièrement le ministre de l'Agriculture : « Autant de produits, autant de solutions. » Plusieurs dispositions ont été prises récemment en exécution de l'article 17 des lois de douane codifiées : à titre exceptionnel, les importations de lins étrangers, de bois communs ou travaillés, de vins et moûts de vendange ne peuvent être effectuées que dans la limite d'un contingent. Ces mesures ont été prises tant dans l'intérêt des producteurs nationaux qu'en vue d'enrayer le déficit de la balance commerciale.

Enfin, au moment où la Chambre adoptait une proposition tendant à introduire la chicorée dans l'énumération de la loi de cadenas, le Sénat votait un projet devenu la loi du 4 juillet 1931 autorisant le gouvernement à fixer le pourcentage minimum de chicorée de provenance française que les fabricants devront obligatoirement mettre en œuvre dans leur industrie. Le rapporteur de la loi exposa qu'on avait d'abord pensé à renforcer la protection douanière, « mais, déclara-t-il, cette politique ne peut être un système, il vaut mieux chercher d'autres mesures qui concilient à la fois les intérêts des planteurs et du commerce » (2). »

La procédure adoptée est la même que celle qui avait été établie pour le blé : c'est encore une sorte de contingentement qui fait que la matière première n'entre que pour une part limitée dans les fabrications de chicorée française.

Depuis le début de 1931, le gouvernement a fait quatre fois usage des pouvoirs qui lui sont accordés par l'article 17 du décret codificatif des douanes (3). Le décret du 5 mai 1931

(1) Loi du 29 mars 1910, art. 3.

(2) Rapport Borgeot, *J. O.*, Déb. Parl. Sénat, juillet 1931, p. 1334.

(3) Art. 3 de la loi du 29 mars 1910.

a subordonné l'importation des engrais azotés à la délivrance d'autorisations, et le décret du 10 juillet 1931 a appliqué une mesure semblable à l'importation de la houille et des combustibles qui en dérivent.

Le décret du 28 août 1931 a établi une disposition analogue pour les bois et les vins. Le rapport présenté à ce sujet au Président de la République par les ministres des Finances, de l'Agriculture et du Commerce doit être rapproché du rapport de M. Borgeot précédemment cité sur le projet de loi relatif au régime de la chicorée. Les vins et les bois, il faut le remarquer, bénéficient de la procédure du cadenas, et cependant le ministre de l'Agriculture n'a pas cru devoir faire application à leur égard de la loi du 1^{er} décembre 1929 dont les dispositions venaient précisément d'être étendues aux bois.

L'augmentation du tarif douanier en qui les producteurs et les associations agricoles ont encore confiance n'est plus considérée en effet par les gouvernants comme un remède infaillible(1) : « Ces mesures, dit le rapport, ne peuvent avoir qu'une efficacité réduite, on ne peut pas dire qu'elles aient atteint jusqu'ici le résultat envisagé. » Quelques lignes plus loin, il constate à propos de la loi du 31 mars 1931 sur les vins : « Les mesures prises se sont avérées insuffisantes puisque, malgré l'élévation, d'ailleurs modérée, du taux des droits, les importations étrangères ont continué à progresser. » Et il conclut : « Etant donné que la crise actuelle, quelle que soit son acuité, n'aura qu'une durée limitée, il serait dangereux d'essayer, dans tous les cas, d'en pallier les effets par une surélévation des droits de douane. Des mesures de cette nature — qu'il serait difficile de rapporter par la suite — auraient pour conséquence d'accroître les charges générales de la production, le prix de la vie et le coût de la main-d'œuvre. Elles constitueraient

(1) *J. O.*, 28 août 1931, p. 3472.

d'ailleurs un nouvel appel à la hausse des prix et n'apporteraient qu'un remède momentané à la crise. »

Enfin le décret du 30 septembre 1931 présente une importance particulière : il contingente l'entrée des bovidés, des porcs, des viandes fraîches réfrigérées, congelées, salées et préparées, de la charcuterie, des conserves, du lait, des fromages et du beurre. Le rapport ministériel adressé au Président de la République comporte notamment le passage suivant :

« La statistique des sept premiers mois de 1931 fait apparaître des importations massives pour les viandes et les produits dérivés des viandes, le lait, les fromages et le beurre. Nous n'en donnerons que trois exemples :

« L'importation des bœufs vivants a atteint depuis le début de l'année 230.353 quintaux contre 122.000 seulement dans la période complémentaire de 1929.

« De même pour les viandes de bœuf, les importations sont passées dans la même période de 62.174 quintaux en 1929 à 319.442 quintaux en 1931. En ce qui concerne le beurre, les chiffres sont respectivement de 139.000 quintaux pour 1931 contre 32.000 en 1929. »

Le rapport conclut :

« On peut affirmer que ce sont les intérêts vitaux de notre pays qui sont en jeu. »

S'appuyant sur l'article 17 du décret codificatif des douanes, le décret du 30 septembre 1931 (1) fixe donc divers contingents. Ces dispositions ne contreviennent pas aux accords commerciaux aux termes desquels la France a consenti à consolider certains tarifs douaniers : en effet, les droits de douane ne sont pas relevés. Mais une disposition spéciale du décret du 30 septembre a suspendu provisoirement l'application des mesures édictées afin de ne pas

(1) *J. O.*, 1^{er} octobre 1931.

modifier brutalement le régime des échanges avec des pays auxquels la France est liée par des traités de commerce.

Ce dernier décret a provoqué des inquiétudes chez certains producteurs (1). Aucune protection n'est prévue pour les éleveurs de moutons. Or le commerce du mouton et les industries de ses dérivés sont actuellement dans une situation précaire. De plus, les contingents fixés ont pour résultat pratique de viser le bétail sur pied au bénéfice des expéditeurs étrangers de bétail abattu ; dans ces conditions on peut redouter que la crise qui sévit sur l'élevage et le commerce des bovidés, loin de s'atténuer, ira en s'accroissant.

Il est difficile de croire que la politique du contingentement préconisée par le gouvernement ait au point de vue des prix un effet très différent de l'élévation des droits de douane. Elle présente néanmoins sur le relèvement du tarif douanier des avantages certains : le caractère exceptionnel de cette mesure, qui doit être utilisée seulement quand les intérêts vitaux du pays sont en cause, fait qu'elle est essentiellement temporaire, tandis que l'élévation des droits d'entrée pourrait difficilement être rapportée par la suite. La consolidation des droits ne met pas obstacle à son établissement.

De plus le maniement des contingents est moins brutal, plus souple que celui des droits de douane. Il permet théoriquement de doser avec exactitude la protection qu'exigent les intérêts nationaux ; mais il est permis de douter qu'une telle précision puisse jamais être obtenue, du moins en ce qui concerne l'agriculture, tant est imparfaite l'organisation actuelle de la statistique agricole. On peut craindre également que cette politique, nouvelle occasion pour l'Etat de surveiller les possibilités de la production et les besoins de

(1) Voir en particulier le *Journal de la boucherie en gros* du 5 octobre 1931.

la consommation, ne soit un acheminement vers le contrôle général des importations. L'événement a montré que le contingentement, quand il atteint un certain taux, pouvait fonctionner comme une véritable prohibition ; le décret du 28 août 1931 a soulevé de vives protestations de la part du commerce allemand.

La politique agricole actuelle se heurte à deux catégories d'adversaires. Les uns, partisans de la doctrine libérale, manifestent leurs appréhensions de voir le gouvernement pénétrer chaque jour davantage dans la vie économique du pays ; ils craignent qu'une fois terminée la crise qui nécessite cette protection mais n'excuse pas toujours la forme qu'elle revêt, les producteurs ne conservent l'habitude de recourir à l'Etat chaque fois qu'une difficulté se présentera. Les autres, au contraire, estiment que le véritable moyen de mettre fin aux maux dont souffre l'agriculture consisterait à donner à l'Etat non plus seulement des pouvoirs de réglementation et de contrôle, mais des pouvoirs de direction. Il s'agit d'obtenir la régularisation des prix sur le marché national et pour cela de l'isoler au milieu du marché mondial. Les solutions qui ont été proposées pour atteindre ce but se résument en deux systèmes.

Le plus ancien est la socialisation du commerce des produits du sol. Un projet socialiste, entres autres, prévoyait la création d'un office des blés placé sous la gestion tripartite des cultivateurs, des consommateurs et de l'Etat ; cet office aurait fixé le prix annuel du blé, organisé la vente de la récolte, l'importation en cas de déficit, l'exportation en cas d'excédent.

Plus récemment, on a proposé de confier à l'Etat uniquement le monopole de l'importation ; et, pour commencer, celui de l'importation du blé (1) : en France, production et consommation s'équilibrent à peu près. Mais les prix de

(1) Vicomte de Fels, *Revue de Paris* du 1^{er} août 1931, p. 508.

revient sont élevés et la profession agricole est encore mal organisée. Dans ces conditions, un excédent même léger peut provoquer un effondrement des cours au niveau du marché mondial, tandis qu'un déficit même faible peut entraîner une hausse exagérée. Si le ministre de l'Agriculture pouvait doser selon les années et les besoins les apports de blé étranger, les cultivateurs et les consommateurs n'auraient plus à craindre l'instabilité des prix.

Il semble cependant que cette nouvelle extension des pouvoirs de l'Etat ne soit pas désirable ; cette première concession à l'étatisme serait l'origine d'autres abandons. L'enchaînement logique des opérations d'échange exigerait à bref délai de confier à l'Etat le monopole de l'exportation, puis celui du commerce intérieur, enfin la réglementation générale de la production. Au surplus, le défaut de statistique de la production et de la consommation nationales le mettrait dans l'impossibilité de remplir cette tâche. Son intervention présenterait des dangers que ne comporte pas le jeu normal de la liberté des échanges. Par contre, il existe aujourd'hui un mécanisme créé progressivement et peut-être sans idée d'ensemble mais qui, dans l'avenir, semble susceptible de pallier les inconvénients de cette liberté, base du régime économique de la France. Les deux rouages essentiels de ce mécanisme sont, d'une part, le pouvoir qu'a le gouvernement de relever par décret les droits de douane sur la plupart des produits agricoles en application de la loi de cadenas ; d'autre part, le droit qu'il possède de fixer le pourcentage des produits exotiques à incorporer dans les fabrications françaises et celui d'établir des contingentements en application de l'article 17 du décret codificatif des douanes ou de lois particulières. Le ministre a donc la possibilité de régler l'entrée des denrées étrangères et, par conséquent, d'exercer une certaine influence sur les produits nationaux ; de plus, le maniement des licences d'exportation, l'utilisation des primes de stockage qui permettront, en théorie, le report,

des excédents des années trop abondantes sur les années déficitaires, constituent pour lui autant d'armes efficaces. S'il s'attache enfin, appuyé sur une bonne statistique agricole, à éviter la diffusion de nouvelles alarmantes et à entretenir la confiance parmi les producteurs, s'il organise, à l'aide du warrentage et du crédit à la culture réformé et élargi, le stockage des récoltes et l'échelonnement des ventes, il préviendra à l'avenir les écarts entre les cours brutalement provoqués par la spéculation qui trouble le commerce et décourage la production. Il semble inutile, dans ces conditions, de pénétrer plus avant dans la voie d'une réglementation que certains considèrent déjà comme excessive.

Au surplus, à rechercher toujours les moyens les plus propres à décourager les importations, on est porté à négliger le second terme du problème posé par le déficit du commerce extérieur de la France : celui des exportations. La vente à l'étranger des produits du sol nécessite une organisation plus parfaite des associations agricoles qui sélectionnent les produits, qui créent des marques collectives, syndicales, régionales, qui veillent à l'amélioration de la présentation et des transports. L'Italie s'est déjà engagée dans cette voie avec succès et a supplanté la France sur le marché allemand du raisin. Les clients de la France, l'Allemagne en particulier, ont organisé une sorte de standardisation des produits agricoles importés, et ont établi la vérification des emballages et de la composition des colis. Mais si les pouvoirs publics ont encore à jouer un rôle en la matière, leurs efforts ne peuvent avoir qu'une efficacité limitée.

Le déséquilibre entre les importations et les exportations serait moins important si l'agriculteur français savait parfaitement approprier la nature de sa culture aux qualités du champ qu'il laboure, aux conditions du climat sous lequel il vit. Il veut autant que possible récolter lui-même les denrées de toute espèce qui sont nécessaires à sa consom-

mation et ce désir est naturel ; mais pour ce qu'il veut vendre, pour ce dont il veut tirer un profit, il doit choisir les produits dont le prix de revient sera le moins élevé, ceux dont la vente sera pour lui la plus rémunératrice, étant donné les conditions dans lesquelles il travaille. Mais la spécialisation est une œuvre de longue haleine, trop de progrès restent encore à accomplir en la matière pour que l'agriculture puisse avant longtemps renoncer aux mesures de protection qui assurent au profit des producteurs une certaine stabilité des cours.

CONCLUSION

L'examen des diverses mesures prises au cours de ces dernières années en faveur des intérêts ruraux révèle que si l'agriculture, encore inorganisée dans son ensemble, ne possède pas un statut bien défini, il existe par contre une véritable mystique agricole, origine de toute une réglementation complexe, dont le gouvernement tend toujours à étendre le domaine. Plus particulièrement en ce qui concerne le commerce extérieur et les importations étrangères, il en résulte l'existence de deux régimes douaniers très distincts : l'un dont bénéficient la plupart des produits agricoles comporte des tarifs qui peuvent être relevés aisément par une procédure sommaire ; un décret suffit. Le second est applicable à tous les autres produits ; il ne peut être modifié que par la voie législative ordinaire dans la forme que revêt toute disposition d'un caractère fiscal. En théorie comme en pratique, aucun d'eux ne semble pleinement satisfaisant.

1. Le régime auquel sont soumis les produits agricoles se manifeste en premier lieu comme peu conforme à la logique : la procédure du cadenas ne joue qu'en un sens unique, celui de l'élévation des droits. On n'avait à l'origine songé qu'à éviter la spéculation sur trois denrées de consommation courante et à empêcher l'entrée de quantités anormales pendant la discussion du projet de loi devant les

Chambres. Le tarif général de 1892 conservait en principe un caractère intangible ; on ne prévoyait même pas qu'il dût être modifié hors de la présence du Parlement. Si un abaissement du tarif douanier se révélait nécessaire, il n'y avait aucun inconvénient à utiliser la procédure législative ordinaire. Mais depuis 1929, le cadenas est devenu d'une application courante. Des relèvements de droits très importants ont été édictés, parfois dans le dessein d'exercer une pression sur les prix, sur des denrées dont certaines ne peuvent donner lieu à des manœuvres spéculatives. En réalité, loin d'aménager une procédure souple permettant de doser la protection suivant les besoins et d'abaisser les tarifs douaniers dès que l'élévation de leur taux ne serait plus indispensable, on a créé un système rigide qui ne peut être destiné qu'à renforcer les barrières douanières. Si l'on admet que le Parlement peut, en cette matière, se dessaisir d'une partie de ses pouvoirs de taxation sur un grand nombre de produits agricoles, il faut conclure logiquement que le gouvernement auquel ces pouvoirs sont confiés doit avoir le droit d'abaisser aussi bien que celui de relever les tarifs d'entrée. On ne voit pas quelles objections d'ordre constitutionnel pourraient faire écarter une mesure contre laquelle on ne peut tirer argument d'aucun texte formel.

L'article de la loi de finances qui empêche l'autorité publique d'accorder aucune exemption d'impôt ne saurait être ici invoqué, puisque celui qui lui correspond et qui interdit la perception de toute contribution autre que celles qui figurent dans le budget n'est pas considéré comme un obstacle à l'application de la loi de cadenas ; les consommateurs y verraient une raison d'espérer de n'être pas toujours victimes des interventions du gouvernement en matière douanière ; enfin les relations internationales s'en trouveraient facilitées. La récente conclusion d'un accord entre l'Allemagne et la Roumanie a été simplifiée du fait que le gouvernement allemand peut abaisser à son gré les droits

d'entrée qui sont imposés à la douane aux denrées alimentaires de provenance étrangère. Lorsque la France a voulu élaborer avec la Yougo-Slavie une convention s'inspirant des mêmes principes, elle a dû recourir à une solution plus compliquée comportant la création d'un contingent de céréales yougoslaves sur lequel elle ristourne au vendeur une partie du droit de douane qui reste, en principe, perçu au tarif imposé par la loi. D'ailleurs toutes les législations étrangères qui renferment une disposition analogue à la loi de cadenas prévoient que la procédure rapide qui s'applique aux relèvements de droits peut également être utilisée lorsqu'il s'agit d'abaisser le tarif douanier.

En second lieu, les applications dont la loi du 1^{er} décembre 1929 a fait l'objet ont révélé que le régime actuel du cadenas comportait certains dangers. Les consommateurs lui doivent, pour une part, la résistance que les prix des denrées alimentaires opposent à la baisse générale. Les associations agricoles se font plus aisément entendre du gouvernement que des Chambres et la facilité même avec laquelle le gouvernement peut modifier le tarif douanier fait qu'il peut difficilement se soustraire aux sollicitations dont il est l'objet de la part des groupements et des syndicats intéressés (1). En outre, la protection accordée aux producteurs risque, on l'a vu, de tourner à leur détriment : on ne

(1) Une recommandation parue dans le *Bulletin du Syndicat des agriculteurs de la Vienne* du 30 août 1931, fournit un exemple de ces sollicitations :

« La Chambre d'Agriculture de la Vienne, considérant que le cheptel français est en considérable augmentation, que la chaleur persistante cette année pourra amener dans certaines régions une diminution notable des légumes, fourrages verts et pacages nécessaires à l'alimentation de ce cheptel ;

Qu'il pourrait en résulter une vente forcée avec effondrement du cours de la viande, ce qui serait une calamité pour la production nationale ;

Après avoir pris connaissance du chiffre anormal des importations, tant en viande fraîche qu'en viande congelée depuis les 5 premiers mois de l'année ;

peut en effet isoler indéfiniment la production nationale ni la mettre artificiellement à l'abri de la concurrence étrangère. Un tel régime ne se justifie que s'il est provisoire, car il rend impossible la baisse du coût de la vie et par conséquent la réduction des salaires et des prix de revient dont l'élévation grève lourdement l'industrie. Il faut voir là une des raisons de la diminution des exportations françaises qui inquiète à juste titre les pouvoirs publics. Tant que les prix de gros des produits nationaux se maintiendront à un niveau supérieur de 50 % ou davantage à celui des produits importés, la France ne pourra espérer trouver des échanges extérieurs florissants (1).

La politique économique du gouvernement du Reich s'est heurtée elle aussi à la contradiction qui consiste à vouloir d'une part relever les droits de douane et d'autre part abaisser le niveau des salaires. Tout s'est passé comme en France, à la suite de la loi du 28 mars 1931 qui organisait une véritable procédure de cadenas. Au début du mois d'avril, le Reichslandbund, grande organisation agrarienne, a adressé au Chancelier une lettre lui rappelant que

Emet le vœu :

1° Que le gouvernement prenne des dispositions nécessaires pour limiter ces importations ;

2° Que le régime préférentiel établi pour la viande congelée soit supprimé et que soit rétabli pour ces viandes le coefficient 5 qui semble être un minimum de protection.

3° Qu'en ce qui concerne la viande de porc, les mesures douanières n'ayant produit encore aucun effet ; considérant que l'effondrement des cours provient aussi d'une sous-consommation dont la cause la plus apparente semble être la différence entre les prix à la production et les prix à la consommation ;

Emet le vœu :

Que le gouvernement prenne des mesures nécessaires pour que les prix à la consommation correspondent aux prix à la production. »

Mieux vaut que le gouvernement n'ait pas immédiatement fait droit à cette requête ; l'événement a montré que les craintes exprimées au sujet de la situation des fourrages verts et des pacages n'étaient guère justifiées, du moins dans la région de l'Ouest.

(1) Cf. *Le Temps*, édition économique du 31 août 1931.

la loi du 28 mars lui conférait en matière douanière des prérogatives dont il serait temps de faire usage. Il demandait le relèvement des droits sur un grand nombre de produits : le beurre, les produits laitiers, le bétail, la viande, le lard, le saindoux, l'avoine, les volailles, les légumineuses. Il préconisait en outre l'introduction du système des bons d'importation pour l'avoine, l'orge, les légumineuses, et l'élévation des droits d'entrée sur les œufs, les fruits, le vin et le bois. Un décret du 28 avril faisant droit à cette requête a relevé les droits sur le bétail, l'avoine et les légumineuses, il a en même temps supprimé le tarif minimum dit tarif intermédiaire pour les dérivés des viandes (1). Nul doute que ces mesures n'aient une fâcheuse répercussion sur le budget des classes moyennes et des classes pauvres. Si l'on considère que l'Angleterre elle-même, aux prises avec de graves difficultés financières, envisage le relèvement de son tarif douanier qui est actuellement suivant elle « fiscal » et non « protecteur », on peut conclure que l'attitude des principaux Etats européens est peu favorable aux ententes internationales qui sont unanimement jugées nécessaires. Le fait que tous les pays ont aujourd'hui leur loi de cadenas ou, à défaut, un autre système qui leur permet de déclarer à l'étranger la guerre économique ne peut, à cet égard, être considéré comme un symptôme rassurant.

2. La procédure législative ordinaire doit être appliquée

(1) Cf. *Bulletin quotidien d'information du boulevard Saint-Germain*, 1^{er} mai, 6 mai, 8 mai 1931.

(2) De l'aveu même de M. Schiele, ministre de l'Agriculture du Reich, ces mesures n'ont pas donné entière satisfaction ; il constatait après cinq mois de politique protectionniste que si « l'objectif principal de la politique agraire a été de se défendre au moyen de tarifs douaniers élevés contre l'inondation du marché intérieur, par des produits étrangers vendus au plus bas prix, la politique douanière ne suffit pas à résoudre la crise et que d'autres raisons d'ordre intérieur interviennent, notamment le taux élevé d'intérêt qui pèse sur les agriculteurs allemands et la disproportion entre la production et la consommation. » Cf. *Temps économique*, mardi 15 septembre 1931.

toutes les fois qu'il s'agit de modifier le droit de douane afférent à un produit qui ne rentre pas dans l'énumération de la loi de cadenas. Il semble, du reste, qu'on ait exagéré les inconvénients de la procédure parlementaire ; une décision aussi importante que celle qui consiste à élever les droits de douane ne peut être prise à la légère et l'élaboration de rapports constitue une précieuse sauvegarde. De plus, lorsque les pouvoirs publics ont la volonté d'aboutir, ils disposent de moyens suffisants pour faire voter rapidement par les Chambres les mesures qui leur semblent nécessaires : au mois de mars 1931, les entrées de vins étrangers en France ont pris des proportions inquiétantes ; il ne pouvait être question d'utiliser la procédure du cadenas, puisque le tarif avait été consolidé avec l'Italie et que la clause de la nation la plus favorisée élargissait le domaine de cette disposition ; l'Italie ayant accepté un contingentement bénéficiant d'un tarif réduit, une journée a suffi pour qu'un vote intervienne et sanctionne les nouveaux droits ; la loi fut promulguée le lendemain 1^{er} avril. On peut également rappeler que le projet devenu la loi du 4 juillet 1931 étendant aux bois et aux lièges le bénéfice de la loi de cadenas fut également adopté le même jour par la Chambre des députés et par le Sénat ; mais il faut reconnaître que les exemples de cette bonne volonté commune sont rares, aussi a-t-on souvent mis en relief les longueurs de la discussion en séance publique, les délais qu'exigent l'élaboration des divers rapports et les délibérations préalables à la commission des douanes et à la commission qui est spécialement intéressée par la modification de la taxe sur le produit considéré ; c'est la raison pour laquelle on a cherché et on cherche encore à étendre le domaine d'application de la loi du 1^{er} décembre 1929. La procédure du cadenas, c'est encore un danger qu'elle présente, semble exercer une force d'attraction irrésistible. Depuis la loi du 4 juillet 1931 sur le régime douanier des bois, elle dépasse légèrement le

cadre qui lui avait d'abord été fixé et qui limite son champ d'action aux seuls produits de consommation courante. On ne peut mettre en doute qu'elle soit un jour rendue applicable à toutes les denrées alimentaires, à commencer par les fruits et les légumes : le raisonnement de ceux qui réclament cette nouvelle extension est logique ; au début, la loi de cadenas était une loi d'exception ; depuis qu'elle tend, par sa généralisation, à devenir la règle, les producteurs qui n'en bénéficient pas estiment qu'ils sont victimes d'une injustice. La loi du 1^{er} décembre 1929 doit, suivant eux, devenir le rempart de tous les intérêts agricoles.

L'industrie, à son tour, prétend que sous le régime actuel ses intérêts ne peuvent être sauvegardés quand elle se trouve brusquement aux prises avec des concurrents étrangers qui tirent avantage de procédés de fabrication nouveaux ou simplement de mesures de dumping plus ou moins déguisées. De toutes parts on signalait dernièrement (1) la situation de la bonneterie française en présence des importations massives de bas et de chaussettes étrangères ; tant qu'un compromis n'a pas été conclu avec l'Allemagne, principal concurrent, le tarif critiqué est resté en vigueur, laissant la bonneterie française dans l'impossibilité de lutter. De même, les pépiniéristes français souffrent des efforts acharnés, facilités par un tarif insuffisant, de leurs concurrents belges et hollandais ; et les fabricants de chaussures, de porcelaine, de conserves de poisson cherchent eux aussi à se réfugier à l'abri du cadenas protecteur qui serait d'ailleurs réservé aux seules « industries-clés », terme ingénieux, assez vague pour renfermer un jour l'ensemble de la production nationale.

Dualité de régime, telle est actuellement, semble-t-il, la caractéristique du système douanier français dont l'équi-

(1) *Revue Commerce*, mars 1931, p. 123.

libre est désormais rompu. Une étude de la loi de cadenas risque de devenir rapidement incomplète tant est irrésistible la tendance qui se manifeste par les applications répétées de la loi du 1^{er} décembre 1929 et par le désir d'étendre sans cesse la liste des produits auxquels elle s'applique. Sans doute, les circonstances économiques présentes, la crise qui atteint toutes les branches de l'activité nationale et en particulier l'agriculture, obligent le gouvernement à prendre des mesures de protection. L'heure n'est pas encore venue de supprimer les barrières douanières, et M. P.-E. Flandin faisait justement remarquer à l'Assemblée de Genève que le désarmement douanier comme le désarmement militaire exige un certain degré de sécurité dans les rapports internationaux.

Si le vieux tarif de 1892 est aujourd'hui insuffisant, s'il craque de toutes parts, il faut entreprendre sa révision et cette fois la mener à bonne fin, mais on ne doit pas étendre « pour parer au plus pressé » le domaine d'une procédure qui doit rester exceptionnelle et qui offre au producteur et au gouvernement des facilités dont l'un et l'autre pourraient être tentés d'abuser. On ne peut mieux la caractériser que ne l'a fait M. J. Proix (1) :

« Solliciter paresseusement la protection de l'Etat pour parer aux difficultés quotidiennes, c'est lui donner un rôle toujours plus important dans la vie économique ; c'est l'inviter à intervenir dans le libre jeu de l'offre et de la demande, c'est l'inviter à contrôler les prix ; bref, c'est progressivement « étatiser » la production et les moyens d'échange : on peut, sans verser dans le paradoxe, tenir la politique de l'U.R.R.S. pour un protectionnisme parvenu à son plein épanouissement.

« En relevant un droit de douane, on ne voit sans doute pas si loin ; il ne s'agit que de donner une satisfaction momen-

(1) J. Proix, *op. cit.*, p. 35.

tanée à ceux qui la réclament impérieusement. On ne prescrit pas un régime qui guérit, mais un palliatif qui soulage temporairement et localement. Les effets toniques d'une semblable thérapeutique nous paraissent d'autant plus redoutables que le patient s'habitue à l'état d'euphorie qu'elle lui procure. Une vie économique artificielle peut être maintenue dans une atmosphère de serre chaude ; craignons les surprises cruelles le jour où, bon gré, mal gré, il faudra respirer le grand air. »

C'est au Parlement qu'incombe la charge d'apprécier l'opportunité du remède ; or, l'expérience a prouvé que le gouvernement se désintéressait en pratique de la mise à l'ordre du jour du projet de ratification à la Chambre des députés ; sans doute, le simple dépôt de ce projet sur le bureau de la Chambre dans le délai fixé satisfait aux exigences de la loi qui n'a pas prévu la date à laquelle le Parlement devrait se prononcer ; encore conviendrait-il que ce délai fût respecté. Puisqu'il ne comporte aucune autre sanction que l'illégalité, le Parlement eût été dans son rôle en exigeant la suspension des mesures prévues par les décrets qui ne s'y étaient pas conformés et en ordonnant le remboursement des droits.

Enfin les Chambres ne se sont dessaisies d'une partie de leurs prérogatives que pour rendre plus efficaces les mesures de protection que nécessitent les intérêts de l'agriculture ; mais cette protection même deviendrait illusoire si elles ne s'opposaient pas à ce que le privilège d'une semblable procédure fût étendu, si le cadenas devenait la règle et cessait d'être l'exception.

C'est en définitive au Parlement qu'il appartient de veiller à ce que la loi du 1^{er} décembre 1929 ne soit pas davantage détournée de son champ d'action. L'application généralisée de la procédure du cadenas serait contraire aux principes constitutionnels ; elle ne servirait ni les intérêts des producteurs ni ceux des consommateurs et risquerait d'entraver la conclusion des ententes internationales aussi indispensables

à la prospérité de l'agriculture qu'à celle de l'industrie.

Il semble en outre que, sans procéder à une nouvelle réforme complète de la loi de cadenas, deux modifications du régime actuel seraient de nature à atténuer les inconvénients qu'il comporte et à rendre plus souple l'application des mesures qu'il permet d'édicter.

1° Toute augmentation du tarif douanier qui n'aurait pas été sanctionnée par les Chambres dans un délai fixé, un mois par exemple à partir du dépôt du projet de loi de ratification, pourrait à cette date cesser automatiquement d'être appliquée.

2° Le pouvoir exécutif devrait être en mesure d'abaisser les droits de douane qu'il avait pris l'initiative de relever.

Mais la suppression des éléments d'instabilité qui troublent le développement normal de l'agriculture, de l'industrie, des échanges et de l'activité bancaire apparaît à l'heure actuelle comme une tâche primordiale. Aux retouches continues de caractère provisoire et limité, aux modifications incessantes du tarif douanier, il conviendrait de substituer des mesures d'ensemble permettant l'élaboration judicieuse des traités de commerce et la mise au point d'une organisation harmonieuse où il serait tenu compte de tous les intérêts nationaux et de leur valeur relative.

Vu : *Le Président de la thèse,*

EDGARD ALLIX.

Vu et permis d'imprimer :

Le Recteur de l'Académie de Paris.

CHARLÉTY.

Vu : *Le Doyen.*

BERTHÉLEMY.

ANNEXE I. — Tableau des produits auxquels s'applique la procédure de cadenas.

DATE DE LA LOI	NUMÉRO DU TARIF DOUANIER	MARCHANDISES	NOMBRE D'ARTICLES	TOTAL
Loi du 13 déc. 1897.	68 à 78	Céréales et leurs dérivés.	40	67
	171 bis	Vins.	13	
	171 ter			
	173 bis	Bestiaux.	11	
	4 à 13			
	16 A	Viandes fraîches de boucherie.	3	
Loi du 1 ^{er} décembre 1929.	16 B	Viandes congelées.	3	29
	35	Lait complet ou écrémé.	2	
	35 bis	Crème de lait.	1	
	35 ter	Lait concentré sans sucre.	3	
	35 quater	Lait concentré sucré.	5	
	35 quinquies	Farine lactée.	3	
	36	Fromages.	3	
	37	Beurre.	2	
	83	Pommes de terre.	5	
	160	Houblon.	1	
	319	Fécule de pomme de terre.	1	
Loi du 19 mars 1931.	17	Viandes salées ou en saumure.	4	44
	17 bis	Viandes préparées.	5	
	17 ter	Charcuterie fabriquée non com- pris les pâtés de foie.	5	
	17 quater	Museau de bœuf.	1	
	19	Conserves de viande.	4	
	19 ter	Pâtés de foie.	4	
	20	Extraits de viande.	1	
	20 bis	Boyaux frais ou secs.	2	
	20 ter	Viandes boucanées pour la nour- riture des animaux.	1	
	30	Graisses animales autres que de poisson.	16	
	30 bis	Graisses d'extraction de suint ou de laine épurée.	1	

ANNEXE I. — Tableau des produits auxquels s'applique la procédure de cadenas (*suite.*)

DATE DE LA LOI	NUMÉRO DU TARIF DOUANIER	MARCHANDISES	NOMBRE D'ARTICLES	TOTAL
Loi du 15 avril 1931.	86	Fruits confits ou conservés au sucre.	4	36
	91	Sucres.	6	
	91 <i>bis</i>	Cannes à sucre desséchées.	1	
	92	Mélasses.	4	
	93	Sirops.	1	
	93 <i>bis</i>	Confiserie en sucre.	2	
	93 <i>ter</i>	Glucose.	2	
	94	Biscuits sucrés.	3	
	94 <i>bis</i>	Pain d'épices.	4	
	94 <i>ter</i>	Poudres sucrées pour crèmes.	1	
	95	Confitures, gelées, marmelades, etc.	1	
	95 <i>bis</i>	Cuites de fruits et pulpes de fruits.	1	
	98	Chocolat.	3	
	98 <i>bis</i>	Confiseries au chocolat et cacao.	1	
	162	Betteraves fraîches ou séchées.	2	
Loi du 4 juillet 1931.	128	Bois communs, ronds, bruts, non équarris.	1	20
	128 <i>bis</i>	Bois communs équarris ou sciés.	6	
	129	Pavés en bois.	1	
	130	Merrains.	1	
	131	Bois en éclisses.	1	
	132	Bois feuillards.	1	
	133	Perches, étauçons.	1	
	134	Liège brut.	1	
	135	Bûches.	2	
	135 <i>bis</i>	Bois d'essences résineuses.	1	
	136	Charbon de bois.	2	
	136 <i>bis</i>	Paille de bois.	2	

ANNEXE II. — Les décrets postérieurs à la réforme du cadenas.

Date du décret	Numéro du tarif	DÉSIGNATION DES MARCHANDISES	Unité de perception	Tarif minimum		Pourcentage d'augmentation
				ancien	nouveau	
1. Décret du 18 janvier 1930.	63	<i>Avoines :</i>				
		Grains.	100 kgr.	15	21	40 %
		Grains concassés et boulanges ne contenant pas plus de 10 % de farine.	»	22,50	31,50	40 %
	83	Farine.	»	25	35	40 %
		<i>Pommes de terre :</i>				
2. Décret du 19 mai 1930.	68	A l'état frais, importées : du 1 ^{er} mars au 31 mai inclusivement.	»	15	21	40 %
		pendant les autres périodes.	»	5	6	100 %
		En tranches desséchées.	»	15	21	40 %
		En flocons exclusivement propres à la nourriture du bétail.	»	7,50	10,50	40 %
		En mousses ou flocons autres.	»	20	28	40 %
		<i>Froment, épeautre, méteil :</i>				
		Grains.	»	50	80	60 %
		Grains concassés et boulanges contenant plus de 10 % de farines.	»	80	128	60 %
		Farines : au taux d'extraction de 70 % et au-dessus.	»	80	128	60 %

2. Décret du 19 mai
1930 (suite).

2. Décret du 19 mai 1930 (suite).	75 ex-76	au taux d'extraction compris entre 70 et 60 %.	100 kgr.	160	60 %
		au taux d'extraction de 60 % et au-dessous.	»	185	60 %
		Biscuits de mer et pain.	»	80	60 %
		Gruaux, semoules en gruau (farine ronde ou grosse farine), grains perlés ou mondés, flocons, mousse, semoulettes et autres produits analogues de froment, d'épeautre et de méteil.	»	185	60 %
3. Décret du 3 juin 1930	37	Beurre frais ou salé.	»	100	100 %
4. Décret du 3 juin 1930.	12	Bestiaux :			
	13	Porcs.	100 k. p. vif	75	33 %
	ex-16 A	Cochons de lait de 15 kgr. et au-dessous.	par tête	11,25	33 %
		Viandes fraîches et viandes réfrigérées :			
	ex-16 B	De porc.	100 kgr.	125	40 %
		Viandes congelées :			
	ex-30 B	De porc.	»	65	92 %
		Saindoux autres que destinés à l'industrie :			
	ex-36 69	Bruts.	»	75	133 %
		Raffinés.	»	120	108 %
		Fromages à pâte ferme dits de Hollande.	»	60	66 %
		Avoines :			
	Grains.	»	21	42 %	
	Grains concassés et boulanges ne contenant pas plus de 10 % de farine.	»	31,50	41 %	
	Farines.	»	31,50	42 %	
				50	

Date du décret	Numéro du tarif	DÉSIGNATION DES MARCHANDISES	Unité de perception	Tarif minimum		Pourcentage d'augmentation
				ancien	nouveau	
4. Décret du 18 juillet 1930 (<i>suite</i>).	71	<i>Seigle :</i> Grains.	100 kgr.	15	21	40 %
		Farines.		30	35	16 %
	83	<i>Pommes de terre :</i> A l'état frais importées : du 1 ^{er} juin au 1 ^{er} juillet inclusivement. pendant les autres périodes, excepté du 1 ^{er} mars au 31 mai inclusivement. En tranches desséchées. En flocons exclusivement propres à la nourriture du bétail. En mousses ou flocons autres, Fécules de pommes de terre ou fécules indigènes.	»	6	21	250 %
			»	6	15	150 %
			»	21	50	138 %
5. Décret du 11 septembre 1930.	319		»	10,50	25	138 %
			»	28	70	150 %
			»	70	120	71 %
	72	<i>Maïs :</i> Grains. Maïs petit grain de couleur jaune ayant les caractères du maïs dit de Bessarabie et destiné à la nourriture des volailles et du bétail dans la limite d'un contingent fixé chaque année par le ministère de l'Agriculture.	»	10	24	140 %
			»	10	16,80	68 %

5. Décret du 11 septembre 1930 (suite).		Grains concassés et boulanges ne contenant pas plus de 10 % de farine. Farines	100 kgr. »	16 18	38,40 43,20	140 % 140 %
6. Décret du 23 fév. 1931.	77	Semoules en pâtes et pâtes d'Italie,	»	85	200	135 %
7. Décret du 19 mars 1931.	75	Pain.	»	80	130	62 %
8. Décret du 26 mars 1931.	12	<i>Bestiaux :</i>				
	13	Porcs.	100 k. p. vif	100	150	50 %
	ex-16 A	Cochons de lait de 15 kgr. et au-dessous. . .	par tête	15	22,50	50 %
	ex-16 B	Viandes fraîches et viandes réfrigérées de porcs	100 kgr.	175	250	42 %
	ex-17	Viandes congelées de porc.	»	125	130	4 %
		Viandes de porc salé ou en saumure, à l'état cru, non préparées : lards et poitrines.	»	175	300	71 %
	ex-17 bis	autres (à l'exception des jambons)	»	175	400	128 %
		Viandes préparées de porc : non cuites, fumées, désossées, roulées ou seulement étuvées : lards et poitrines.	»	180	345	91 %
		autres.	»	180	460	155 %
	ex-17 ter	à l'état cuit, à l'exception des produits repris au n° 19.	»	195	390	100 %
		Charcuterie fabriquée, non compris les pâtés de foie, saucisson de porc, de bœuf ou d'autres viandes : Saucissons secs.	»	300	575	91 %
		Autres y compris les soubressades.	»	250	500	100 %

Date du décret	Numéro du tarif	DÉSIGNATION DES MARCHANDISES	Unité de perception	Tarif minimum		Pourcentage d'augmentation
				ancien	nouveau	
8. Décret du 26 mars 1931 (suite).	ex-19	Charcuterie fabriquée (de porc) autre que saucissons, salami mortadelle, zamponi et cotechini.	100 kgr.	250	470	88 %
		Conserves de viandes :				
		a) Viandes de porc à l'état cuit, sous boîtes et autres récipients	»	195	400	105 %
	ex-19 ter	b) Viandes de porc, truffées	»	250	500	100 %
ex-30 B		Pâtés, purées et mousses de foie en boîtes, terrines, croûtes ou autres formes : non truffées.	»	180	370	105 %
		truffés.	»	220	500	127 %
		Saindoux autres que ceux destinés à l'industrie : bruts.	»	175	250	42 %
		raffinés.	»	250	350	40 %
9. Décret du 28 avril 1931.	71	Seigles :				
		Grains.	»	21	35	66,6 %
		Farines.	»	35	70	100 %
10. Décret du 8 oct. 1931.	160	Houblons (y compris les déchets de houblon).	»	125	400 (α)	320 %

(α) Les houblons expédiés sous emballages munis de cachets et de plombs, portant indication de l'appellation et de la marque d'origine et accompagnés en même temps d'un certificat de contrôle ou de vérification délivré avec la garantie du gouvernement du pays producteur, sont admis à l'importation en France au droit réduit de 200 fr. par 100 kilos dans la limite d'un contingent annuel fixé par arrêté du ministre de l'Agriculture et du ministre du Budget.

ERRATA

- Page 21 : 4^e ligne : au lieu de : la loi du 17 décembre 1814 dont l'article 54, lire : la loi du 17 décembre 1814 dont l'article 34.
- Page 31 : 21^e ligne : au lieu de : la date du 15 décembre 1897, lire : la date du 13 décembre 1897.
- Page 34 : 8^e ligne : au lieu de : 1885-1887 et 1895, lire : 1885, 1887 et 1894.
- Page 37 : 20^e ligne : au lieu de : comparable, lire : comparable.
- Page 57 : 15^e ligne : au lieu de : décembèe, lire : décembre.
- Pages 60 et 61 en note : au lieu de : doc. Parl., lire : déb. Parl.
- Page 66 : 12^e ligne : au lieu de : toutes les mesure, lire : toutes les mesures.
- Page 97 : 31^e ligne : au lieu de : le décret du 3 octobre 1931, lire : le décret du 3 octobre 1930.
- Page 154 : 16^e ligne : au lieu de : la période complémentaire, lire : la période correspondante.
- Page 156 : 24^e ligne : au lieu de : entres autres, lire : entre autres.
-

TABLE DES MATIÈRES

BIBLIOGRAPHIE.	v
INTRODUCTION.	1

PREMIÈRE PARTIE

ETUDE DU CADENAS A L'ÉTRANGER.	7
--	---

§ 1 ^{er} . Pouvoirs du gouvernement qui ne s'exercent pas au moyen d'une véritable procédure de cadenas. . . .	8
§ 2. Pouvoirs du gouvernement s'exerçant au moyen d'une véritable procédure de cadenas.	13

DEUXIÈME PARTIE

LE RÉGIME DE LA LOI DU CADENAS EN FRANCE.

CHAPITRE I^{er}. — *Les antécédents de la loi du 13 décembre 1897.*

§ 1. Situation antérieure à la loi du 29 floréal an X. . . .	19
§ 2. Le loi du 29 floréal an X.	20
§ 3. La loi du 17 décembre 1814.	21
§ 4. La loi du 29 mars 1887.	24
§ 5. La loi du 11 janvier 1892.	26
§ 6. Les pouvoirs du gouvernement avant 1897.	28

CHAPITRE II. — *La loi de 1897.*

Section 1. — Etude théorique du cadenas.

§ 1. L'objet du cadenas.	32
§ 2. Les arguments à l'encontre du cadenas.	36
I. Arguments d'ordre théorique des adversaires du cadenas.	37
II. Arguments d'ordre pratique des adversaires du cadenas.	42

<i>Section 2. — La loi du 13 décembre 1897.</i>	51
<i>Section 3. — Les applications de la loi du 13 décembre 1897.</i>	66

CHAPITRE III. — *La réforme de la loi de cadenas.*

<i>Section 1. — L'occasion de la réforme.</i>	74
<i>Section 2. — La réforme du cadenas.</i>	78
<i>Section 3. — Les nouvelles extensions du régime de cadenas.</i>	
§ 1. La loi du 19 mars 1931.	91
§ 2. La loi du 15 avril 1931.	93
§ 3. La loi du 4 juillet 1931.	96

CHAPITRE IV. *La nouvelle loi de cadenas, appréciation théorique et pratique.*

<i>Section 1. — La réforme du cadenas au point de vue du droit constitutionnel.</i>	101
<i>Section 2. — La réforme du cadenas au point de vue des relations internationales.</i>	109
<i>Section 3. — La réforme du cadenas au point de vue du consommateur.</i>	113
<i>Section 4. — La réforme de la loi de 1897 au point de vue des bénéficiaires du cadenas.</i>	121

TROISIÈME PARTIE

LES APPLICATIONS DE LA LOI DE CADENAS ET LES NOUVELLES TENDANCES DE LA POLITIQUE AGRICOLE.

CHAPITRE I ^{er} . — <i>Les décrets de cadenas.</i>	126
---	-----

CHAPITRE II. — *Examen critique des décrets de cadenas.*

<i>Section 1. — Critiques de forme.</i>	129
<i>Section 2. — Répercussion des décrets de cadenas sur les denrées auxquelles ils s'appliquent.</i>	134
§ 1. Le décret du 19 mai 1930 sur les blés.	135
§ 2. Les décrets du 18 janvier et du 18 juillet 1930 sur l'avoine.	139
§ 3. Le décret du 11 septembre 1930 sur le maïs.	142
§ 4. Les décrets du 18 janvier et du 19 juillet 1930 sur les pommes de terre.	143
§ 5. Conclusions.	145

CHAPITRE III. — <i>Les tendances nouvelles de la politique agricole.</i>	147
--	-----

CONCLUSION.	160
---------------------	-----

APPENDICES.

I. Tableau des produits auxquels s'applique la loi de cadenas.	170
--	-----

II. Tableau des décrets intervenus depuis la réforme du cadenas.	172
--	-----

ERRATA.	177
-----------------	-----
